

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**Problemática de vivienda en Venezuela: un reto a las políticas de
gobierno y administración del Estado**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Luis Eduardo González del Castillo Yanes

Directora

Esther del Campo García

Madrid, 2016



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

Programa de Doctorado
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Título de la Tesis Doctoral
**“PROBLEMÁTICA DE VIVIENDA EN VENEZUELA”
UN RETO A LAS POLÍTICAS DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DEL
ESTADO.**

Doctorando
LUIS EDUARDO GONZÁLEZ DEL CASTILLO YANES

Directora de la Tesis
**DRA. ESTHER DEL CAMPO
(FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE)**

Madrid, 2015

*A Rosabel, mi compañera, y a su mejor regalo,
nuestros hijos: Luis Eduardo y Vanessa. A la memoria de mi padre:*

Néstor González del Castillo Heinemann.

A la dulce presencia de mi madre:

María Amneris Yanes Oropeza.

*A mis hermanas: Beatriz y Marjorie,
más que un símbolo de la valía y coraje de la mujer venezolana,
el testimonio fiel de la solidaridad y la lucha honesta de este género
en nuestros países latinoamericanos.*

A Venezuela.

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE GENERAL	5
FIGURAS	7
GRÁFICOS.....	7
TABLAS	9
ABSTRACT.....	11
“HOUSING PROBLEM IN VENEZUELA”	11
A challenge to the public policies of government and the State administration.....	11
RESUMEN.....	17
“PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA EN VENEZUELA”.....	17
Un reto a las políticas de gobierno y administración del Estado.....	17
PRESENTACIÓN.....	21
INTRODUCCIÓN	25
PARTE I.....	41
CAPITULO I	43
MARCO TEÓRICO.....	43
CAPITULO II	53
MARCO HISTÓRICO.....	53
II.1 Organización político – territorial	53
II.2.-La población venezolana, antecedentes y su evolución	60
CAPITULO III.....	69
DEFINICIONES E HIPÓTESIS.....	69
III.1.-Necesidad diferente a Demanda	69
III.2-Vivienda, economía, productividad.....	72
III.3 Costo distinto a precio	77
III.4 El problema del fortalecimiento institucional.....	79
III.5 Hipótesis	88
CAPÍTULO IV.....	91
TIERRA, TRABAJO Y CAPITAL	91

IV.1 Tierra.....	91
IV.2 Trabajo.....	93
IV.3 Capital.....	98
CAPÍTULO V	103
UN PUNTO DE REFERENCIA. SITUACIÓN DE LA VIVIENDA EN VENEZUELA...	103
PARTE II	121
CAPÍTULO VI.....	123
VIVIENDA Y ESTADO	123
VI.1 Tierra, Estado y Ocupación Territorial	136
VI.2. Trabajo, Estado y ocupación de la población	152
VI.3 Capital, Estado y Comportamiento del Sector Construcción	170
VI.4- El Modelo de Estado y su Efecto Sobre la Vivienda	182
CAPÍTULO VII	201
GESTIÓN DE GOBIERNO, ESTADO Y VIVIENDA	201
CAPÍTULO VIII.....	233
ESTADO Y ALIANZA PÚBLICO-PRIVADA.....	233
CAPITULO IX.....	245
ESTADO Y VIVIENDA EN IBEROAMÉRICA.....	245
VIII.1.- España.....	246
VIII.2.-Chile.....	258
VIII.3.-Colombia.....	263
VIII.4.- México	265
CAPITULO X.....	269
VISION POSIBLE: UN ESTADO REMADOR O UN ESTADO TIMONEL.....	269
CAPÍTULO XI.....	275
CONCLUSIONES	275
BIBLIOGRAFIA	293

FIGURAS

FIGURA 1. Visualización en plano-fotografía de la ciudad de Anaco. Nótese el impacto urbano de la industria petrolera.....	31
FIGURA 2. Establecimiento del Estado español en Venezuela	55
FIGURA 3. Primer Proyecto Constitucional Bolivariano	56
FIGURA 4. Comparación entre el Puerto Príncipe post-terremoto de 2010 (Haití) y el barrio de Petare en Caracas (Venezuela).....	115
FIGURA 5. Construcción de Viviendas por Gestión Gubernamental.....	230

GRÁFICOS

GRÁFICO 1. Crecimiento Poblacional de Venezuela.....	65
GRÁFICO 2. Fundamentación Teórica.....	70
GRÁFICO 3. Inflación anualizada en Venezuela 1831-2012.....	76
GRÁFICO 4. Población urbana en países industrializados y en vías de desarrollo (1950 – 2030)	111
GRÁFICO 5. Censo de viviendas y habitantes (1990 – 2011).....	118
GRÁFICO 6. Indicador de viviendas por habitante (1990 – 2011).....	118
GRÁFICO 7. Mapa de Densidad Demográfica. Censo 2001	136
GRÁFICO 8. Concentración Poblacional Región Norte Costera. Censo 2011	137
GRÁFICO 9. Distribución de viviendas ocupadas rurales y urbanas. 2001.INE.	139

GRÁFICO 10. Viviendas por entidad federal. 2001. INE.....	140
GRÁFICO 11. Composición de los ocupados en el Sector Informal	154
GRÁFICO 12. Porcentaje de ocupación en el Sector Informal	154
GRÁFICO 13. Porcentaje de ocupación en el Sector Privado.....	159
GRÁFICO 14. Círculo vicioso de la no vivienda.	160
GRÁFICO 15. Índice de Remuneraciones al Trabajo.	161
GRÁFICO 16. Variación de los índices anualizados de remuneración a los asalariados (1998 – 2012)	162
GRÁFICO 17. Venezuela vs. América Latina en Distribución de Ingreso.I.....	167
GRÁFICO 18. Venezuela vs. América Latina en Distribución del Ingreso.II	169
GRÁFICO 19. Variación interanual de precios de insumos de la construcción.....	178
GRÁFICO 20. Variación porcentual de precios insumos de la construcción de Productor y Distribuidor.	179
GRÁFICO 21. Variación Acumulada de precios de insumos de la construcción de Productor y Distribuidor	180
GRÁFICO 22. Fluctuación del precio petrolero.....	195
GRÁFICO 23. Venezuela y la relación de ocupación por sector empleador.	200
GRÁFICO 24. Construcción de Viviendas por el Sector Público	232

TABLAS

TABLA 1. Constituciones del Estado Venezolano: periodo 1811-1999.....	59
TABLA 2. Situación habitacional en Venezuela.....	104
TABLA 3. Censos oficiales de vivienda por Entidad Federal en Venezuela.	108
TABLA 4. Proyección Población mundial de las 10 áreas metropolitanas más grandes (1900 - 2000)	112
TABLA 5. Indicador de viviendas por habitante (1990 – 2001 – 2011)	117
TABLA 6. Importaciones de Alimentos y Rubros Principales.....	144
TABLA 7. Exportaciones no petroleras de Venezuela.....	145
TABLA 8. Composición de la Oferta de Viviendas y Demanda Proyectada.....	147
TABLA 9. Participación del PIB del Sector Construcción en el PIB No Petrolero.	150
TABLA 10. Evolución del PIB de las Actividades No Petroleras y del Sector Construcción ...	151
TABLA 11. Evolución de la población ocupada según sector de ocupación y tasa de desocupación (años 1984-1994)	156
TABLA 12. Índices anualizados de remuneraciones a los trabajadores durante la última etapa de gobierno 1998- 2012.....	162
TABLA 13. Evolución de la formación bruta de capital fijo en construcción sector público/privado por tipo de obra precios de 1984. Lapso 1984-1993. (MM de Bs.).....	170
TABLA 14. Índice y variación porcentual de la formación bruta de capital fijo en construcción del sector público y privado por tipo de obra. Año 1984-1993.	181
TABLA 15. Demanda Nacional de Cemento de Venezuela.....	174

TABLA 16. Relación de Viviendas Protegidas Terminadas / Necesidad de Viviendas Protegidas	299
TABLA 17. Precios de la vivienda y tasa de vivienda propiedad en la OCDE.....	255
TABLA 18. Indicadores Sociales de Venezuela:	281

ABSTRACT

“HOUSING PROBLEM IN VENEZUELA”

A challenge to the public policies of government and the State administration.

The Research:

This research deals with the housing issue in Venezuela from an integral political perspective, assumed a consequence of the absence of a clear model definition of an efficient State in this oil-producing country, untypical in Latin America, thus deriving in an oil-state, endocentric, dependent on the unique income which relies on the price wave of the world energy market.

Housing, as a part of the habitat and the sectoral policies of infrastructures and public services of every country, is known to be a deficient issue in Venezuela, a fact that has evolved in the last fifty years causing the visible increasing social resent, flaws in sanitarian attention, low life quality and security.

To analyze the housing problem, a reasonable research period was defined 1984-2012. The last three official national censuses – 1990, 2001 and 2011-were taken as statistic base. The distribution of the population throughout the territory was studied and it was found there had been no significant changes in the pattern of the historical distribution of neither the population, nor the number of houses in the last decades, thus reinforcing the concentration model throughout the northern coast axis of the country.

For a better comprehension of the housing phenomenon, the fundamental concept on the matter other three major Latin Americans countries have on the matter (Chile, Mexico and Colombia) was studied, with the objective of analyzing and making comparisons that may allow the clarification of other factors and experiences. Due to these comparative analyses dissertations were made possible on the specificities shown by the Welfare State, such as the Spanish, faced with the efforts in countries such as Chile, Mexico and Colombia. Through the study it will also be possible to comprehend the difference in the approach given

to the housing problem in each country and the manner it is dealt with through government policy.

Theoretical Framework

This research is based on the search for structural reasons for the inefficiency of the Venezuelan State in solving the housing issue in Venezuela. As a result, as part of the analysis of the public politics, the researcher dwelled in a chronological and diachronic of the main actors, the recurrence of the housing politics deficit through different periods and the comparative analysis with other States so that through a holistic perspective, the phenomenon may be studied under the hypothesis that places the issue on the model of the State which has been established in Venezuela to this day.

Different theories of the State and public politics were contrasted to verify which of them have resulted in a better explanation of the behavior regarding the Venezuelan State and its politics on public housing.

The poverty of the population facing an oil State depicts correctly the characterization before the country of the inexistent effective demand of houses on behalf of the population, regardless of its huge necessity. In other words, the majority of the poverty stricken population cannot by its own demand the good labeled as housing. The poverty that denies the needed capacity to demand the good, creates a vicious circle that feeds back on the poor habitat conditions, along with low barred labor education and citizenship.

The analysis methodology used for the housing situation and the politics applied by different governments, basically within the general conditions of the State model reigning in Venezuela, including the period directed by the last constitution since 1999, allowed the development for the current scientific-political research. The observation of the recurrent phenomenon as is the deficient housing for the Venezuelan population, the permanence of certain public and private actors who take part in the problem and the feasibility to make comparisons with other countries and their model of State (Subirats, Varone and Larrue), allowed for the application of the analysis to develop the structural hypothesis of the problem

in Venezuela. The variables land, work and capital were studied and correlated to the model of State in Venezuela as the main cause of the non-resolution of the issue.

Land, Work and Capital

From a scientific point of view, the variables land, work and capital were analyzed as indispensable “intrinsic” factors of the housing productive process in any time or nation, as a necessary abstraction to be later correlated to the Venezuelan State model, thus allowing to establish the behavior of the State with the aforementioned variables and the resulting the housing crisis and the existing habitat.

Government Management and the State

Through the corroboration that housing is beyond a particular government policy, different periods of government were researched and analyzed using the data regarding the census made in 1990 and including observations of tendencies of the previous census in 1981 as a starting point before what was known as the Black Friday in 1983 in order to determine within the time period of 1984-2012 the evolution of the housing problem in Venezuela and analyze it from the standing point of the government and its possible structural causes.

A revision was made on the management of the last three governments, headed by the same president in accordance to the new constitution of 1999 to 2012, and the specification of the changes which have been applied in the housing policy under the changes of the understanding of the State according to this novel constitution.

Public - Private Alliance and the Rower/Steer like State

As part of the research aspects of the management alternatives through the alliance of the public and private enterprise were considered through the consultation of experiences with programs such as the granting of national constructions and public services. The issue was focused on the lost opportunities due to the high investment required and the

inability of the government budget and the organization of the State to meet the growing social needs. It is because of the former that the search was carried out and other alternatives of State management models are proposed in the knowledge of the existing so called rower like State for the steering like State.

Conclusions:

The problem of housing and habitat in Venezuela is the consequence of the very system of the State and its social repercussions, within which the shortage of acceptable houses and habitat of approximately half the population in this country can be found.

Nearly three million houses, new houses and rebuilt, a million and a half per case, represent the need of an effort equivalent to the reconstruction of cities that have experienced warfare.

Only with a change in the paradigm about what and how of the State intervention as the basis for the organize society to act through an essential consensus based on values and the desire to evolve through productive labor, will it be possible to face this challenge against the government policies and administration of the State.

There have been attempts to add to the matter considerations and analysis about the rower-like-State versus the Steer-like State, characterizing thus a difference that when underlined it may be discussed and revised together with the models that have developed from the latest public management in interaction with the background experience of the private enterprise and the public-private alliance and society itself.

There is, nevertheless, a tradition for the military culture and the understanding of government in a monarchy like manner within the presidential figure. This represents a constant conspiracy against the desire of the Venezuelan people to have a real democratic system. The former represents a distortion of the political system that hands in the hand of the leader, known as the “caudillo”, the future of the country and people against the reinforcement of the democratic institution, along with modern management models and an understanding of the role of the State as a server to society and an expression of a plural

and democratic inner order with the purpose of engaging in the defense of the interest of the country and international cooperation, instead of having a power which dominates the citizen and places him below the interests and believes of the governing class. In Venezuela a new paradigm has to be created where the citizen are the owner of the country and the State as a server to society.

RESUMEN

“PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA EN VENEZUELA”

Un reto a las políticas de gobierno y administración del Estado.

La investigación:

La presente investigación trata acerca de la problemática de la vivienda y hábitat en Venezuela, desde una perspectiva política integral. La ausencia de definición de un modelo de Estado eficiente, en este país productor de petróleo, atípico en América Latina, conllevó a la formación de un Petro-Estado, endocentrico y dependiente de los ingresos que se obtienen dentro de los altibajos del Mercado energético mundial.

Para analizar el problema de vivienda, se definió un periodo razonable de investigación: 1984-2012. Los últimos tres censos oficiales: 1990, 2001 y 2011, fueron tomados como base estadística. La distribución de la población a través del territorio fue estudiada y se encontró que no ha habido cambios significativos en el patrón histórico de distribución de la población en el territorio, ni por tanto de las viviendas, en las últimas décadas señaladas, reforzándose el modelo de concentración poblacional en el eje nortecostero del país. Adicionalmente por mayor comprensión se estudiaron los ejemplos de Chile, México y Colombia, y a España en el entorno de Europa. Así se pudo facilitar la clarificación de factores y contrastar las experiencias y políticas en esta materia.

Marco teórico:

Mediante la observación de los resultados obtenidos en cada período gubernamental, así como del análisis de las políticas públicas aplicadas, este investigador siguió una secuencia cronológica y diacrónica de los sucesos y de los actores principales (Subirats, Varone y Larruel). La recurrencia del problema de vivienda y calidad de hábitat deficitarios, a lo largo de los diferentes periodos analizados, y sus comparaciones con otros

países dentro de una perspectiva holística, permitió estudiar el fenómeno bajo la hipótesis que radica en el modelo de Estado establecido en Venezuela como causante de tal problemática. Diferentes teorías de Estado y de políticas públicas fueron contrastadas, para verificar cuál de ellas arrojaba una mejor explicación de la conducta del Estado venezolano y de sus políticas públicas de vivienda.

La pobreza de la población surge bajo la caracterización realizada, dentro de este Petro-Estado, como causa de la inexistencia de una demanda efectiva de vivienda por parte de la población, a pesar de la enorme necesidad de vivienda que tiene. La mayoría pobre de la población no tiene capacidad por si misma de demandar el bien vivienda, creándose un círculo vicioso que implica un bajo desarrollo educativo y por tanto pésimas condiciones de hábitat y calidad de vida, reforzándose tal patrón.

El análisis metodológico de la situación de vivienda y hábitat, y de las políticas aplicadas por los diferentes gobiernos, dentro del periodo total seleccionado 1984-2012, contrastó un lapso igual de 14 años antes y 14 después, del periodo iniciado con la aprobación de la última constitución de 1999, hasta fin del periodo de gobierno en 2012.

La observación del fenómeno recurrente de déficit de vivienda y hábitat de calidad, la presencia de determinados actores públicos y privados y la viabilidad de realizar comparaciones con casos de otros países y sus modelos de Estado, nos permitieron la aplicación de estos análisis para arribar a la hipótesis de la causa del modelo de Estado como la fundamental en tal situación estructural del problema.

Tierra, trabajo y capital.

Las variables: tierra, trabajo y capital fueron estudiadas dentro del análisis del impacto del modelo de Estado en ellas, para comprobar dicha causa en la no resolución del problema de vivienda en Venezuela.

Gerencia de gobierno y Estado.

Para tal comprobación de la problemática de vivienda que va más allá de un gobierno en particular y es función del modelo de Estado existente en Venezuela, se investigaron y analizaron diferentes periodos utilizando los censos oficiales y tomando un punto de referencia en 1990. Se revisaron antecedentes y tendencias con la data existente lo que nos permitió verificar que crisis como la del viernes negro de 1983, fuera del periodo específico 1984-2012 escogido, demuestran causas estructurales que provocan ciclos y contra ciclos de crisis, que determinan una razón sistémica en la evolución de la problemática de vivienda en Venezuela.

Se analizaron los tres últimos periodos continuos de gobierno bajo un mismo presidente (Hugo Chávez); que de acuerdo con la interpretación de la constitución aprobada en 1999 y hasta 2012 aplicó éste, en materia de vivienda y hábitat.

Alianza Público-Privada de Estado Remador al Estado timonel.

Como parte de la investigación, aspectos de la gerencia de alternativas de alianza público-privada fueron consideradas, a través de la consulta de experiencias de programas nacionales de obras y servicios públicos. El asunto fue enfocado desde la perspectiva de la pérdida de oportunidades debido a las grandes inversiones que el solo presupuesto del gobierno no puede afrontar, ante las crecientes necesidades sociales que encara el Estado. Es por esto que la investigación abarcó otras alternativas de gerencia de modelos de Estado: Estado remador versus Estado timonel.

Conclusiones:

La problemática de vivienda y hábitat en Venezuela es consecuencia del modelo de Estado existente, por lo que aproximadamente la mitad de la población no posee condiciones de calidad de vida aceptables de vivienda y hábitat en este país. Cerca de tres millones de viviendas, entre casas nuevas y a ser reconstruidas (aproximadamente un millón y medio en cada caso) representa la enorme necesidad del esfuerzo de reurbanización de las ciudades que tendrá que ser abordado bajo un nuevo paradigma de Estado a ser definido.

Tal materia acerca del rol del Estado: como Estado remador versus Estado timonel debe ser resuelta, lográndose caracterizar tal diferencia para superarla. Este asunto se tendrá que discutir y definir, contrastando las experiencias de los resultados y logros obtenidos en otros países y evaluando la correcta interacción de la gerencia pública y la iniciativa privada como alianza indispensable, El presupuesto solo del Estado para acometer las soluciones será siempre deficitario frente a las demandas sociales crecientes. Por ello la alianza público-privada es la respuesta que surge como necesaria a ser desarrollada.

La tradición militarista bajo la comprensión de la figura presidencial como sustituta de la figura monárquica, representa una constante situación de conspiración contra el verdadero deseo del pueblo venezolano de tener un real sistema democrático. Esta cultura política subyacente representa una distorsión del papel del Estado en la sociedad, su economía y su calidad de vida en general. La concepción del Estado como creado por la sociedad para servirla, y no para subyugarla o para sostenerla, debe prevalecer. La imposición de criterios de administración central por parte de cúpulas que lo dirigen y soslayan la libertad ha impedido continuar el desarrollo de la democracia misma, El empoderamiento del ciudadano mediante el aumento de sus conocimientos, participación y pluralidad de ideas y emprendimientos, dentro de un marco regulatorio de leyes y políticas públicas de progreso, incluyentes y de igualdad para todos, debe ser la el nuevo paradigma a lograr.

Con la cooperación internacional para el desarrollo de dicha nueva concepción, donde los ciudadanos sean los dueños del país y de su destino, el Estado debe ser comprendido como servidor de su sociedad y no como propietaria de ella.

PRESENTACIÓN

A principios del año 1989, comienzo del segundo periodo presidencial de Carlos Andrés Pérez, ingresaba como ingeniero a una comisión parlamentaria nacional. Con funciones de asesoría técnica, trabajé en la Comisión de Administración y Servicios, de la Cámara de Diputados. Gracias a ello, pude tener acceso a la evaluación de una serie de políticas del sector de las infraestructuras y los servicios públicos en mi país natal: Venezuela.

Al siguiente año 1990 nos llegó invitación, a dicha comisión parlamentaria, sobre programas de maestrías y doctorados ofrecidos por la prestigiosa Universidad Simón Bolívar. Me incorporé así al post grado en ciencia política. Culminé materias, seminarios y trabajos de investigación preparatorios a finales del año 1991, e inicié la investigación del trabajo final o trabajo de grado.

Adicionalmente, también había sido designado a mediados de 1990, Comisionado Especial para trabajar en la solución de una grave crisis de agua en la región central de Venezuela: estados Aragua, Carabobo y Cojedes: El objetivo era crear la primera empresa hidrológica descentralizada del país, como en efecto logramos: Hidrocentro. Estos estados habían realizado por primera vez, como en todos los otros de Venezuela, elecciones directas para designar gobernadores en diciembre de 1989; resultando ganadores los candidatos de los tres más importantes partidos de la democracia venezolana de entonces: Acción Democrática (Alberto Galíndez, social demócrata), estado Cojedes, COPEI (Henrique Salas Romer, social cristiano), estado Carabobo y el MAS (Carlos Tablante, socialista democrático), estado Aragua.

Estas responsabilidades, y circunstancias de política nacional venezolana, me dieron oportunidad, empírica y de estudio, para aprender distintos aspectos de políticas públicas de infraestructuras y servicios de desarrollo urbano, tales como: vivienda y hábitat, servicios de acueductos y cloacas, electrificación, telefonía y equipamientos de edificaciones hospitalarias, educativas, entre otras.

Después de la tragedia y gran susto del llamado Caracazo, precisamente aquel febrero de 1989, inicios como hemos dicho del segundo mandato del presidente Pérez, parecía que Venezuela

se encaminaba por la senda del desarrollo democrático descentralizador, y apuntaba, por vez primera, hacia una esperanza de desconcentración del poder político y del centralismo, con lo cual el país podría marchar hacia un mayor equilibrio en la ocupación del territorio, el aprovechamiento de sus recursos y una mejor calidad de vida urbana y rural.

La dolorosa realidad fue otra. Entre conspiraciones y después de dos intentonas militares fracasadas de golpes de Estado (4-02-1992/ 27-11-1992), terminó la república casi a la deriva por unos meses. Mediante un juicio politizado se justificó la salida del gobierno del presidente Carlos Andrés Pérez. El congreso designó un gobierno temporal del historiador Ramón J. Velásquez para terminar el quinquenio (1989-1993).

Ese lustro 1989-1993, marcó en Venezuela el final de una supuesta armonía en el proceso de instauración de la democracia. En una suerte de gobierno de coalición, y en cierto modo de transición, en el segundo mandato del presidente Rafael Caldera, asumí, desde febrero de 1994, responsabilidades de gobierno al servicio de mi país. Gracias a la gestión cumplida, recibí beca del Instituto de Estudios Superiores de Administración, IESA, para realizar el Programa Avanzado de Gerencia PAG, 1995-1996. El fin del gobierno y entrega a uno de mis compañeros de post grado en la Universidad Simón Bolívar, presidente electo Hugo Chávez, en febrero de 1999, me permitió retomar y presentar la investigación de tesis de magíster en ciencia política en el año 2000.

Durante el año 2002, una legítima protesta ciudadana derivó a un nuevo fallido golpe de Estado militar. Del anhelo postergado pasé al sueño, gracias a la beca concedida por los jesuitas de la Universidad San Pablo CEU, tuve oportunidad de viajar y conocer mis orígenes en este maravilloso país, en unión de mi esposa Rosabel y de mis dos hijos: Luis Eduardo y Vanessa. Toda la invaluable experiencia vivida en España me hace estarles imperecederamente agradecidos. Luego a mi tutora Esther del Campo, quien me recibió y apoyó mi ingreso a este programa doctoral en condiciones especiales. A Margarita Márquez, jefa de estudios cuando inicié esta travesía, quien siempre tuvo para mí una palabra de estímulo. A Marjorie, mí querida hermana, quien ha sido siempre extraordinariamente solidaria. En honor a todos, y con honesto esfuerzo, entrego este

trabajo, esperando que sea de utilidad a los fines académicos que se requieren, y a mi convulsionada y amada Venezuela.

INTRODUCCIÓN

La vocación con la que se realizó esta investigación está basada en el compromiso con Venezuela de coadyuvar en la búsqueda de soluciones integrales, para producir los cambios que se requieran, sean políticos, económicos, sociales, y así resolver los problemas más importantes y urgentes que confronta.

No se pretendió realizar una evaluación de un gobierno en particular para arrojar un juicio de una gestión pública específica. Más bien hemos analizado las políticas gubernamentales de vivienda que se han aplicado, durante una última etapa (1984 -2012), midiendo el impacto recogido en cifras oficiales de tres censos: 1990, 2001 y 2011, para que nos permitiese, con datos objetivos, analizar el problema, dentro de un periodo suficiente de investigación.

Esta es una investigación analítica, que a través del caso específico de la política pública de vivienda en Venezuela, realiza la búsqueda de las razones estructurales, desde la óptica del Estado venezolano, que han impedido la solución de una necesidad tan vital para su población como es ésta.

Descripción general del trabajo:

Esta investigación se presenta en dos partes: La Parte I comprende los capítulos I al V, a través de los cuales se sientan las bases de la investigación. Se desarrollan los marcos teórico e histórico de la misma. Se precisan definiciones y conceptos políticos y económicos, realizándose un diagnóstico preliminar. Bajo este marco referencial fehaciente se precisó la hipótesis. Los factores claves de producción de vivienda: tierra, trabajo y capital, expuestos en el capítulo IV, sirvieron de ordenadores de todo el conjunto de la investigación. Mientras que en el capítulo V se estableció un punto de referencia temporal, para el análisis de la situación de la vivienda en Venezuela.

En la Parte II se va a lo medular del trabajo investigativo. Se inicia así en el capítulo VI el análisis de la relación del Estado venezolano con cada uno de los factores claves de producción:

tierra, trabajo y capital. En el capítulo VII se hace una revisión del desempeño de gobiernos durante la última etapa democrática. Se destaca en un capítulo específico VIII la relación público-privada, como vital para el éxito de la gestión del Estado. Luego comparativamente el capítulo IX revisa lo esencial de la organización y políticas de vivienda en cuatro países seleccionados de Iberoamérica. Seguidamente en el capítulo X se hacen consideraciones teóricas de cómo podría ser mejorada la organización del Estado, bajo una visión integral de funcionamiento eficaz de las políticas gubernamentales. En el capítulo XI se presentan las conclusiones.

Descripción detallada por capítulo:

En el capítulo I se exponen las principales bases teóricas que se revisaron, para definir tal marco teórico delineador de las fronteras de análisis y síntesis del problema. ¿Ante qué tipo de Estado estamos y qué políticas públicas ha aplicado para enfrentar la problemática de vivienda que se ha agravado en las últimas décadas? Frente a esta gran necesidad no existe demanda real, es decir lo que los economistas llaman “la demanda efectiva” es inexistente en Venezuela debido a la pobreza de la población; según se reconoce como base económica estructural de tal problemática.

Termina el capítulo I con la justificación del por qué de esta investigación: la tremenda necesidad que existe hoy de vivienda en este país suramericano. Ésta podría ser por si sola suficiente razón para despertar el interés investigativo, partiendo desde varias disciplinas. Desde la óptica política, una visión holística de enfocar esta problemática aspiramos nos haya permitido dar al lector satisfacción del aporte esperado de este trabajo; el cual descartó desde un principio la tentación de producir resultados convencionales o reproducir causas preestablecidas atribuibles a un periodo de gobierno en particular. Así descartamos una evaluación que solo recogiendo datos, cifras y conceptos anteriores de tal problemática nos permitiera entregar un trabajo más.

Para enriquecer la discusión se citan varios comentarios de pensadores, economistas y catedráticos que como: Domingo Felipe Maza Zavala, Antonio González y Juan Pablo Pérez

Alfonso, han contribuido a caracterizar las razones de la realidad existente en Venezuela. Tal esfuerzo nos condujo a profundizar la influencia histórica.

En el capítulo II se realiza una revisión histórica de cómo se produjo la organización político-territorial a través del tiempo y los acontecimientos, desde la llegada de Colón a tierras venezolanas, la colonización, la independencia y los procesos derivados de las luchas por el poder interno en Venezuela. El libro del profesor Manuel Caballero (PhD. de la Universidad de Londres) “Las Crisis de la Venezuela Contemporánea (1903-1992)” fue de gran valor para este fin.

Como resultado de la investigación presencial y documental- bibliográfica en el Instituto Nacional en Estadísticas, INE, gracias al profesor Luis Ibarra (Dirección de Atención al Usuario), a través del cual extendemos nuestro agradecimiento a toda la institución, se resumen los antecedentes y evolución del crecimiento poblacional en el territorio. Entendiéndose que tal marco histórico facilitará comprender mejor las posibles causas originarias, de lo que luego serán las fallas en la ocupación del territorio y en el desarrollo armónico del hábitat y el déficit de viviendas dignas existente. Tal revisión histórica implicó, como hemos dicho, además de la consulta a la bibliografía especializada, la realización de reuniones con ex funcionarios del Estado y escritores miembros de las academias, a los cuales les agradecemos su generosa atención, sin mencionarlos a cada uno por su expresa voluntad y extendido el mérito a las instituciones.

En el capítulo III se clarifican definiciones y se establece la hipótesis de la investigación. ¿Qué variables principales han influido de manera determinante? y ¿de qué modo? en el establecimiento estructural de esta problemática de vivienda en Venezuela. ¿Es realmente estructural, en su sociedad, su economía, su política, dicha problemática de vivienda?

En el capítulo IV se especifican los factores de producción: a) Tierra, b) Trabajo y c) Capital que, como variables claves, sirven de ordenadores de la investigación al darse un recorrido a cómo éstas han incidido de manera específica en la problemática de la vivienda en Venezuela.

Las distorsiones causadas por: a) la concentración de la tierra urbanizable en esta nación, heredada del Estado Monárquico colonial, y luego el modelo de reparto de tierras (resultado de las luchas internas de poder post-independencia) con aproximadamente 75% de tierras

urbanizables en 5% de propietarios privados, hasta finales del siglo XX (INE) b) la situación laboral, con un de altísimo porcentaje de empleo informal más desempleo abierto, de aproximadamente la mitad de la fuerza económicamente activa del país. c) el capital; con un proceso de distribución del ingreso, que aunque en los últimos años se ha hecho menos desigual, sigue presentando situaciones de imposibilidad del trabajador de demandar el bien vivienda, con su salario actual. Además se considera el problema de las cuantiosas inversiones públicas que requiere el desarrollo de hábitat y vivienda del país.

En el capítulo V se establece el antecedente de referencia para analizar la situación de vivienda en Venezuela. El año 1998 como punto nodal de un antes y un después en los cambios que se han producido en la organización del Estado, con base a cifras oficiales, durante un periodo igual en años a la última etapa de gobierno chavista: 1999-2012, arrojando así el periodo de investigación (1984-2012). Esto permitió tener un diagnóstico previo, con datos fehacientes del censo de 1990, para iniciar en la segunda parte de la investigación la reflexión de las orientaciones del cambio del Estado en Venezuela.

En el capítulo VI revisamos la discusión del modelo de Estado que se ha originado en Venezuela, desde los años sesenta (anterior constitución de 1961). Pasando luego por la discusión de la Comisión Presidencial para la Reforma el Estado de 1984, sus primeros resultados con la elección directa de gobernadores y alcaldes de 1989 hasta la realización de una Asamblea Nacional Constituyente en 1999; la cual pretendió dar respuestas a los graves problemas que confronta la nación venezolana, entre ellos la problemática del desarrollo y dentro de él la organización del territorio, su ocupación (el tema urbano y rural) y la problemática de vivienda.

Atender estas necesidades de vivienda, y proponer posibles alternativas de cambio estratégico-organizacional del Estado venezolano, nos llevó a analizar el basamento ideológico, actuaciones gubernamentales en este tema vivienda y los modos de organización que, de la reforma o transformación total del Estado venezolano dentro de la experiencia mundial de evolución de los sistemas político-organizativos existentes, se podrían contemplar. Por ello, dentro del alcance de este capítulo VI, se hace una exposición como suerte de reflexión propositiva que, utilizando conceptos derivados del estudio de numerosos trabajos, permitió vaciar algunas ideas respecto de

la organización del Estado y los factores claves de producción de vivienda y hábitat para el desarrollo. Mencionemos algunos ejemplos: para Gobernabilidad (Alcántara, 1994).La Gobernanza (Kjaer, 2004).Relaciones Interinstitucionales y Gerencia Colaborativa (Agranoff, 2003). La Reforma del Estado (Comisión presidencial a su vez presidida por Arnoldo José Gabaldón 1986-1988 y Ramón J. Velásquez 1984-1986), dentro de tantos otros.

El capítulo VII presenta una síntesis de los análisis de las acciones principales implementadas por la Política Nacional de Vivienda en Venezuela. Se comparan los programas de gobierno durante los últimos periodos presidenciales; antes y después de la constituyente de 1999 (1999-2000/2000-2006/2006-2012). Durante dicha revisión de estas políticas se discuten los cambios y sus resultados.

La inclusión en el capítulo VIII del tema de Participación Público Privada, en la financiación y desarrollo de la infraestructura Pública, se destaca para mostrar una de las políticas que se considera opción válida para el logro de uno de los fines principales del Estado: proveer a la nación de bienes y servicios como la infraestructura de base, y ciertos servicios públicos, para el desarrollo equilibrado, tanto urbano como rural, de determinado país. Se analiza porqué, ante los fallos del mercado, las crisis cíclicas de las economías y la imposibilidad presupuestaria de solo el Estado atender las crecientes necesidades urbanas de la población, y del desarrollo nacional, estamos obligados a pensar en innovadoras fórmulas de gestión, como este tipo de alianzas con el sector privado nacional e internacional para satisfacer las crecientes demandas sociales, con sus correspondientes ingentes volúmenes de capital y tecnologías necesarias en el mundo globalizado de hoy.

El capítulo IX se enfoca en realizar análisis de las experiencias, en el tema de la vivienda y el Estado, de los países ya mencionados: España, Chile, Colombia y México.

En el capítulo X se discute en esencia cual debe ser al papel del Estado ¿remador o timonel?, adelantándose así lo que en el capítulo XI se establece como el capítulo de las conclusiones a las que se llegaron en la presente investigación, junto a una discusión sobre modalidades de organización y modos de actuación de distinto tipo, según la concepción de formas de gestión pública para la eficacia del Estado.

Antecedentes históricos e influencias:

En el caso venezolano, hemos analizado las dos influencias determinantes en el modo como se organizó el Estado en el territorio. La expresión sociocultural, política y tecnológica, el lugar de levantamiento de las primeras edificaciones, viviendas y ciudades: la de España primero. Desde la colonización durante esos trescientos años y más allá, después de la independencia, perduran los rasgos inequívocos de su influencia, como ya veremos en el resumen de esta investigación, en la indispensable caracterización del marco histórico. Luego, con el advenimiento de la industria petrolera, la influencia angloholandesa y de los Estados Unidos en Venezuela, a través de dicha industria, que marcó, desde la segunda década del siglo XX hasta nuestros días, todo el acontecer de la realidad general, y en el área específica de las infraestructuras en particular, la manera como se produjo el crecimiento de nuestras ciudades.

A partir del fin de la segunda guerra mundial, con la llamada “política de contención”, y la guerra fría, derivada del nacimiento de los dos polos de poder: el soviético y el norteamericano, se afianzó la influencia de esta contradicción en nuestro devenir histórico, especialmente el de EE.UU. en Venezuela por su condición petrolera, pero también en toda Latinoamérica.

Para ilustración de cómo se produce la influencia directa en el tema del desarrollo de las infraestructuras, el modelo de organización de las ciudades y la construcción de la vivienda y el hábitat, se muestra en la **Figura 1**, una gráfica de Anaco, ciudad de gran actividad petrolera, lo cual se produjo en muchas otras ciudades de Venezuela (Judibana en Falcón, Cabimas en Zulia etc.). En dicha gráfica, tomada de seminario dictado por el urbanista e investigador Alfredo Cilento (2011), se puede encontrar en esta ciudad, el apartheid urbanístico construido para los empleados de la industria petrolera, donde servicios sanitarios, de educación, recreación y otros, eran provistos por la industria petrolera privada de entonces, y que han permanecido como una realidad urbanística y sociocultural heredada hasta nuestros días. Allí quedó plasmada una huella de la historia que puede dar respuesta a esos por qué del modo como somos y qué debemos hacer para cambiar en positivo.

FIGURA 1. Visualización en plano-fotografía de la ciudad de Anaco. Nótese el impacto urbano de la industria petrolera.



(Fuente: Cilento, 2011: 5)

Muchos escritores de la novelística venezolana recogen, como por ejemplo el célebre Miguel Otero Silva en una de sus obras “Casas Muertas”, la patética realidad de innumerables pueblos de Venezuela, que después de pasar la fiebre de la búsqueda del petróleo quedaron olvidados y decadentes. En otros pueblos, como Anaco, que mostramos anteriormente (Fig.1), donde fue exitosa la búsqueda del oro negro, si crecieron tales poblaciones alrededor de los campos petroleros, recibiendo un impacto urbanístico- cultural determinante.

En compilación realizada de sus trabajos, artículos y declaraciones, recogemos la afirmación de un ingeniero de gran reconocimiento por su trayectoria pública en el sector vivienda de Venezuela: Leopoldo Martínez Olavarría.

”Con la aparición del petróleo es cuando viene a producirse un cambio estructural dentro de la cosa urbana en Venezuela y en consecuencia un cambio radical en la condiciones de vivienda”
(Lovera, 1992:67).

Nuestra región Latinoamericana actualmente presiona por cambios, para la formación de nuevas instituciones internacionales, de unidad política y económica. Por ejemplo en la integración de UNASUR y el MERCOSUR, lo cual, sin duda, tendrá en su momento gran impacto en las políticas públicas de nuestros países y en el modo de reorganización del Estado en cada uno de ellos, con sus consecuencias en el hábitat y seguramente en el desarrollo de nuevos modelos de ciudades.

Los recursos, financieros y de tiempo, nos han obligado a restringirnos al caso venezolano; sin menoscabar el esfuerzo de revisar comparativamente algunos elementos de las situaciones de cuatro países de Iberoamérica, seleccionados con base a ciertos criterios. Algunos de éstos, los más importantes, los mencionaremos a continuación: España; por ser patria de origen, cuya influencia histórica determinante en el modo como es Latinoamérica, es por demás obvia. México; país de mayor dimensión y población de lengua castellana, igualmente colonizado por el Estado monárquico español, con amplia frontera con EE.UU. cuya influencia también ha sido determinante, tanto para ellos como para Venezuela, por su

condición petrolera. Chile por ser el país latinoamericano de mayor desarrollo del modelo de Participación Público Privada en las infraestructuras, así como de mayor porcentaje del PIB invertido en el tema vivienda en los últimos años. Colombia, por ser un país hermano de Venezuela con el que compartimos una extensa frontera viva, el cual tomó distinto desarrollo social, político e institucional, entre otras por causas de tipo económicas, al no convertirse tempranamente en país petrolero, pero compartiendo identidades culturales como la mayor colonia de inmigrantes a Venezuela. Ya hacia el año 1980 la inmigración colombiana a Venezuela superaba, ella sola, más que la suma de toda la inmigración europea que había llegado a este país. Colombia también ha sido el principal socio económico de Venezuela, excluido el intercambio de exportación petrolera de Venezuela hacia EE.UU.

Distintos organismos gubernamentales, instituciones académicas, gremios, etc. han dado estimaciones del déficit acumulado de viviendas en Venezuela, que forman parte de la discusión. Cifras, tanto del sector público, que se reflejan en los datos arrojados por los censos oficiales de población y vivienda (hemos señalado dentro del periodo de la presente investigación: 1984-2012, los tres últimos censos 1990, 2001, 2011). Otras como las del sector privado, representados básicamente por la Cámara Venezolana de la Construcción, coinciden que alrededor de millón y medio de nuevas viviendas es el déficit neto a cubrir mas una cifra igual de viviendas a ser reconstruidas o refaccionas, para colocarlas en un nivel sanitario—estructural aceptables a la seguridad y dignidad de seres humanos. Sin embargo hay ciertas diferencias de criterios sobre el cómo y las cantidades de viviendas a ser intervenidas. Estudios realizados por el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), “demostraron que el denominado déficit acumulado de viviendas en Venezuela, estimado en 1.620 000 unidades, comprende un millón de casos de necesidades individuales de ampliaciones, mejoras o remodelaciones de unidades existentes, frente a la efectiva necesidad de sólo 620. 000 nuevas unidades” (Baldó, 2004:350). Como vemos las anteriores afirmaciones las hace Josefina Baldó, quien presidió el CONAVI, al comienzo del gobierno de Chávez, (desde marzo 1999 a enero 2001), antes de contar con la información de los censos 2001 y 2011. En documento consignado en el año 2000 por la Cámara Inmobiliaria de Venezuela, se estimaba en 1.210.000 el déficit de nuevas viviendas a construir. Por ahora dejamos establecido que hacia inicios del gobierno de Chávez, el déficit estimado tenía diferentes apreciaciones. De hecho un informe de consultoría, encargado por el

Banco Interamericano de Desarrollo en 1999, señalaba como uno de los problemas a resolver para dar mejor atención a la problemática de vivienda “la falta de información precisa sobre el número de personas sin hogar, sobre precios y alquileres de vivienda y sobre el alcance del crédito hipotecario” (Shlomo, 1999).

Como vemos, existe la imperiosa necesidad de unificar criterios para medir la composición cuantitativa y cualitativa del déficit de vivienda, lo cual es clave a la hora de decidir la asignación de recursos para una política pública de vivienda en Venezuela. También la discusión sobre los distintos paradigmas sobre necesidad de mayor construcción de nuevas viviendas versus mayor habilitación física de barrios existentes. Esto será motivo de nuestra atención, más adelante,

Hemos tomado para la evaluación, dentro del periodo democrático en Venezuela, un lapso similar antes y después del cambio de Estado propuesto por el presidente Hugo Chávez, con sustitución de la Constitución de 1961. Con su elección en 1998 e inicio de funciones en febrero de 1999, éste impulsó una Asamblea Nacional Constituyente, que aprobó en referéndum una nueva constitución el 15 diciembre de 1999 y fue promulgada el 24 de marzo del año 2000.

Como sabemos la anterior constitución regulaba a cinco años la duración del periodo presidencial, sin reelección inmediata. Evaluar desde 1984 hasta inicios del 2012; permitirá suficiente información dentro de un plazo equilibrado, donde se cuentan, como se ha dicho, con cifras de tres censos oficiales de población y vivienda. Sin embargo el análisis histórico se extendió hasta donde se consideró necesario y posible, atendiendo a la búsqueda de razones estructurales. El impacto en cifras se pudo registrar hasta inicios del año 2012, tomando en retrospectiva los resultados de los censos 2011, 2001 al 1990, como lapso para el análisis de indicadores que oportunamente se discutirán en el desarrollo del presente trabajo.

Durante la exposición de ésta investigación se señalan en los resultados encontrados al evaluar las variables y su control, aspectos estructurales que nos indican causas reales del origen de la problemática de vivienda y hábitat en Venezuela. Basándonos en el análisis de las estadísticas oficiales disponibles, mostramos las acciones implementadas, que estimamos

como muy importantes, no solo a nivel de la legislación, sino en general en políticas públicas en lo económico, fiscal y/o monetario, en lo social, laboral, u otras que se hayan adoptado, para encontrar dichas causas a la problemática de vivienda en Venezuela.

Según podremos constatar a lo largo de este estudio, la problemática de la vivienda en Venezuela se expresa como una consecuencia de los factores y actores en el proceso de producción de viviendas y ciudades, junto al modelo de Estado centralizado, rentista, y de clientela (botín electoral etc.).

Para el análisis del caso venezolano y su modelo de Estado, las opciones de cambio posibles, y la creación de una nueva institucionalidad, con nuevos paradigmas, esta investigación, dentro de la situación del contexto global y de los modelos de régimen de gobiernos que se desenvuelven a partir de él, ha estudiado interesante bibliografía como la del Dr. Robert Agranoff, profesor emérito de la Universidad de Indiana, el cual nos aportó sus trabajos acerca de la gerencia colaborativa, mediante el estudio de conformación de redes de organización social que se establecen, en este caso por ejemplo del déficit habitacional y la calidad del ambiente, para participar en la solución de sus propios problemas comunitarios. Así mismo reflexionamos para este caso de vivienda en Venezuela, gracias al trabajo aportado por Anne Mette Kjaer, sobre el tema de la nueva institucionalidad, la gobernanza y régimen de transición.

Por otra, el profesor Robert Dahl (Yale), nos hizo pensar sobre el tema de la democracia, el Estado y los sistemas de gobierno. Especialmente en cuanto el problema de las creencias y frustraciones que se anidan en las sociedades respecto de las expectativas de la gente.¹ Por ello en el manejo de alternativas de decisión en la administración del Estado, por aspirantes a formar gobiernos sucesivos, deben desarrollarse habilidades políticas para

¹ Dahl en su libro "La Poliarquía" señala el hecho que un grupo cualquiera, de sentirse atendidos o tomados en cuenta como desfavorecidos de una sociedad, por ejemplo en la carencia de vivienda, puede incluso no solo aceptar una política que aun siendo ineficaz en la resolución del problema, de demostración de estar atendiendo el mismo, e incluso provoque adhesión hacia el gobierno que la implementa. En los capítulos 7 y 8 de dicho libro se podrá encontrar mayor explicación sobre los conflictos que hay en los sistemas políticos competitivos y las crisis que se origina en estos sistemas.

convencer sobre lo que consideren es la decisión correcta para no enfrentar erráticamente las esperanzas y expectativas populares, sobre la vía real de solución de las problemáticas.

Hemos estudiado la relación del problema del Estado y las políticas públicas, para luego analizar el caso específico del sector vivienda en Venezuela. Las Políticas Públicas de Ives Meny y Jean-Claude Thoenig, nos aportaron ideas para reflexionar sobre las políticas públicas en Venezuela. Trabajos como el coordinado por Barry Bozeman “La Gestión Pública, Su situación Actual;”, con relación al problema del Estado Mínimo frente al llamado Estado Hueco, dando sustento a algunas reflexiones presentes en esta investigación referidas al modo de hacer más eficaces éstas y para reflexionar sobre las políticas públicas en vivienda específicamente. También sobre los problemas del Estado asociados con la gobernabilidad y la eficacia de las políticas públicas en trabajos como el de Manuel Alcántara Sáez “Gobernabilidad, Crisis y Cambio”, que mediante el rol o concepción redistributiva del Estado supera desequilibrios evitando se presenten tales situaciones de ingobernabilidad. Como sabemos la política de vivienda puede tener importantes efectos macroeconómicos beneficiosos o anticíclicos o puede tener también, como hemos visto en los últimos años, devastadoras consecuencias económicas, y sobre todo sociales, por las llamadas burbujas inmobiliarias y los desahucios. Datos aportados por el Banco de España contabilizan hasta casi 40 000 familias en este país que durante el 2012 tuvieron que salir de sus viviendas, por vías de acuerdos o demandas por desahucios².

Producto de este proceso de análisis de datos empíricos y de la consulta de voluminosa bibliografía, de trabajos asociados a nuestro enfoque investigativo, así como la entrevista con actores de los diversos sectores involucrados durante la propia experiencia de vida profesional y política, nos atrevemos a enunciar que: Venezuela, con base a la evolución política del país, desde su independencia hacia la segunda década del siglo XIX, hasta el inicio del proceso de definición de la democracia representativa, a mediados de los años cuarenta del siglo XX, y hoy, ya cumplida la primera década del presente siglo XXI, no ha logrado establecer la

² A objeto de agilizar los procesos de desahucio se aprobó la nueva Ley de alquileres urbanos, LAU, y la ley de Enjuiciamiento Civil conocida popularmente como la ley de desahucio express (Ley 19/2009).

organización de un Estado eficaz, con claridad de sistema político-económico de libertades, lo que ha conllevado al retraso socioeconómico, cultural y político del país.

En los actuales momentos se profundiza en Venezuela la tendencia al estatismo económico y a la concentración de excesivo poder en el Ejecutivo central, bajo una suerte de Estado neo-militarista. Se pretende llevar adelante cambios que permitan instaurar un nuevo tipo de modelo socialista latinoamericano, similar al cubano en algunos aspectos, por otro lado considerando las experiencias de China. Se intenta así satisfacer las necesidades de la población, mediante el uso de la riqueza petrolera venezolana, a la par de mantener el poder de dicho Estado sobre los ciudadanos y en manos de sus instauradores. El subsistema de vivienda y hábitat, dentro del sistema de salud integral y calidad de vida del venezolano, como una de las prioridades del Estado, se verá cada vez más comprometido en su solución estructural, debido a la negación del valor esencial de la libertad del emprendimiento humano, como base del progreso individual y colectivo de la sociedad.

En todo lo expresado anteriormente radica la clave de esta investigación sobre vivienda y concepción de la organización del Estado y sus instituciones, en función del logro del desarrollo socioeconómico y cultural de la nación. Los ciudadanos libres de toda nación, dentro del mundo desarrollado del siglo XXI en América y Europa, conocen de los experimentos fracasados que conllevan al establecimiento de la cortina de hierro y la guerra fría. También han sufrido y sufren consecuencias de un capitalismo desenfrenado, del llamado “neoliberalismo” global. Solo la conciencia de los pueblos en su búsqueda del bienestar colectivo, bienestar compartido, respetando el bienestar individual logrado legítimamente, bajo reglas claras establecidas originalmente por el llamado Estado Democrático, podrán conducirnos a la reinención infinita de formas y modelos humanos perfectibles, a partir de conquistar el llamado “Estado del Bienestar”, para el logro de la convivencia pacífica y de alto nivel de desarrollo humano integral, como meta a la que se tienda desde lo mejor del pensamiento humano. La tarea de esta investigación es intentar aportar algunas causas y consecuencias esenciales, que nos permitan cambiar y establecer un nuevo paradigma.

Sin duda en términos relativos las distancias de la geografía mundial han cambiado. Se están integrando los pueblos a través de la información instantánea de lo que ocurre en

cualquier lugar del globo terráqueo y convirtiéndonos en una verdadera aldea global, como diría Mac Lujan, o convirtiéndonos en la actualidad en lo que somos: unos aldeanos con identidades nacionales pero universales, como diría el filósofo Kant. Otras formas de gobierno³, gracias al avance e innovaciones de la revolución de las comunicaciones, la transportación, la cibernética, el espacio o red mundial del Internet, como signos del cambio que ya está en marcha, continuará inexorablemente transformando nuestras vidas.

El problema consiste entonces en que las comunidades y sus ciudadanos, harán cada vez más énfasis en que su conocimiento, basado en mejor información, que es donde reside la innovación, adquirirá más valor y, complementado éste con una nueva ética del discurso y la ampliación de la democracia, las exigencias para satisfacer inquietudes, necesidades y expectativas serán colosales y, proporcionalmente, los conflictos políticos. (Hernández, 2010: 146)

Para concluir con la justificación de la importancia de la presente investigación sobre “La Problemática de Vivienda en Venezuela, un reto a las políticas de gobierno y administración del Estado” no podemos ignorar la manera trágica como se expresa la consecuencia más grave de la misma: el drama de la inseguridad personal en la Venezuela de hoy. El hacinamiento y profundización del deterioro en las barriadas de las principales ciudades, que junto al desempleo y la ocupación informal, han conducido al aumento desbordado de las cifras delictivas. Esa realidad del subdesarrollo latinoamericano no la desconocemos, como una manifestación deplorable de la pobreza y desigualdad en nuestro continente. Miles de adolescentes han muerto en Venezuela asesinados por despojarlos de unos zapatos o arrebatarles un teléfono, robarles su motocicleta, o por la rutina de “pago de peaje” los viernes, días de cobro, cuando los obreros son coaccionados al regreso a sus ranchos (viviendas deficitarias). Mueren los niños asesinados entre las balaceras de bandas de delincuentes que imponen su ley de pólvora y sangre, para controlar el territorio donde trafican

³ Los recientes acontecimientos, donde el editor de un diario británico filtró (leaked) y difundió en la red importantes informaciones de Estado entre mandatarios, ministros, diplomáticos y demás funcionarios, corrobora las posibilidades e impactos que la tecnología tiene en el manejo de la información, que puede llegar y llega a todas las partes del globo, prácticamente en simultáneo, acarreará, como de hecho ya lo hace, cada vez más presión por los cambios en la política pública de cada país y del mundo en su conjunto.

drogas. Se suma a este drama en que sobreviven los habitantes de este país delitos como: a) los secuestros expresos y los secuestros planificados, de la clase media y de la clase rica respectivamente b) los asesinatos por encargo o *sicariato* c) los ajustes de cuentas por negocios vinculados a la corrupción etc. Todo esto conforma una suerte de guerra civil no declarada. Así Venezuela presenta una estadística record en toda su historia que para 2011 registró 19 336 personas asesinadas.⁴

Consecuencia principalmente, entre otras, a esa precariedad de la vivienda y el hábitat de las mayorías pobres de la sociedad venezolana: la inseguridad pública, como cáncer maligno, se ha apoderado de toda ella, sin omitir clases, ideologías o cualquier otra condición. Todas las capas lo padecen en sus diversas modalidades, en un drama extendido así consecuentemente. Esa es la realidad decadente de hoy en Venezuela: realidad de un “pobre país rico petrolero”, del hemisferio occidental, al norte del sur de América, que debemos transformar.

La esperanza puede ser un acto de fe, como sabemos. Sin embargo la esperanza debe ser también un acto de conciencia. El tiempo de la urgencia del cambio ha llegado para Venezuela. Es su momento para unir a ambas.

Finalizamos esta introducción, comentando las afirmaciones de un libro cuya lectura en nuestra temprana adolescencia nos impactó:

”Ha llegado el momento de una espectacular revisión de las direcciones del cambio; revisión que no deberán hacer los políticos, los sociólogos o los revolucionarios elitistas, ni los técnicos o los rectores de universidad, sino el propio pueblo. Necesitamos, literalmente ir al pueblo y hacerle una pregunta que casi nunca se le ha formulado: ¿Qué clase de mundo queréis para dentro de diez,

⁴ Según cifras que revelaba en rueda de prensa la ONG Observatorio Venezolano de la Violencia 17/12 /2011 El Universal, con base a cifras oficiales no divulgadas, los índices de muertes por criminalidad o asesinatos en Venezuela superan ya el 50 por cada cien mil habitantes.

veinte o treinta años? En suma tenemos que iniciar un continuo plebiscito sobre el futuro. (Toffler, 1970: 593)

PARTE I

CAPITULO I

MARCO TEÓRICO

El tema de la infraestructura y los servicios públicos, dentro de las políticas sectoriales que debe atender todo gobierno ha sido, lo es en la actualidad y lo será seguramente en el futuro, un asunto clave del desarrollo socioeconómico y político de cualquier país. La propia vertebración del Estado en el territorio ocurre gracias a la factibilidad de comunicación, desde el centro o centros de poder, con el entorno sobre el cual actúa.

La cohesión social, la gobernabilidad, y la propia gobernanza, en una buena proporción descansan sobre las bases que el desarrollo de la infraestructura y los servicios proporcionan.

Dentro de la relación existente entre sus economías y las crisis cíclicas que se producen en los países, la construcción de infraestructura en general, y en particular la vivienda, ha funcionado como un instrumento para reequilibrar los desajustes, reactivar las economías gracias al efecto multiplicador, por la inducción de las demandas de miles de productos que provoca, y por tanto la creación rápida de empleo.

Por ello de las investigaciones posibles dentro de las políticas públicas sectoriales, nos hemos enfocado en esta oportunidad en la que dio título a esta investigación académica: “La Problemática de la Vivienda en Venezuela, un reto a las políticas públicas de gobierno y administración del Estado”.

Se ha escogido la problemática de esta infraestructura en particular, la vivienda, porque ella es reveladora de múltiples causas y consecuencias dentro de la realidad latinoamericana, pero concentrándonos en esta ocasión en el caso venezolano específicamente para intentar aportar conclusiones que respondan a posibilidades de actuación dentro de dicha realidad, consistentes con nuestro desarrollo empírico y de estudios anteriores.

Se intenta correlacionar la problemática de vivienda en Venezuela y las políticas públicas aplicadas al sector, como una función del modo como se ha concebido el Estado venezolano, su rol a través del tiempo, su organización, su dinámica interna propia, bajo la

influencia histórica del contexto internacional: su petróleo, Europa y los Estados Unidos de Norteamérica.

Estudiando esa correlación que se ha dado, entre las políticas públicas aplicadas específicamente en materia de vivienda, y la concepción que se fue formando del rol del Estado y su intervención en la creación del hábitat urbano, en este país petrolero, vemos que se ha establecido un sistema estadocéntrico (Cavarozzi) en un país prácticamente mono exportador, produciendo una sociedad rentística, cuya dinámica política se ha adecuado más a la confrontación por el poder político y el beneficio que de él se extrae, que al desarrollo de los consensos necesarios para establecer un Estado democrático moderno y eficaz.

Los distintos modelos teóricos que nos ayudan a entender mejor las políticas públicas se pueden distinguir principalmente en tres grupos: el centrado en el enfoque social, que concibe al Estado desde una perspectiva funcionalista, “como una ventanilla encargada de atender las demandas sociales” (Meny-Thoenig, 1992,45). El segundo grupo que lo considera como un Estado instrumento al servicio de una clase o grupo dirigente (autonomía marginal), sea que represente los intereses del capital (teoría neomarxista) o los de burócratas expertos que lo controlan desde su interior (teoría neoweberiana). El tercer grupo intenta encontrar una interpretación de los equilibrios y desequilibrios que se establecen entre el Estado y la sociedad y que las políticas públicas logran traducir. (op. cit., 46)

El neocorporativismo, neoinstitucionalismo y el policy communities, son variaciones de modelos teóricos que se mueven entre las dos aguas de los modelos neomarxista y pluralista, tratando de distinguirse del economicismo de uno y el de una sociedad dependiente de un Estado, prisionero de una minoría que lo maneja. Esa posición intermedia sin embargo las hace asemejarse en algunos aspectos, tanto a la teoría neomarxista como a la pluralista.

En el caso venezolano que nos ocupa se puede observar, como en efecto existen hoy, y han existido antes, minorías que atrapan al Estado y lo conducen a su antojo bajo la mirada, muchas veces impotente, de una sociedad rentista dependiente del ingreso petrolero y de su distribución.

El intento de discutir la importancia del rol apropiado del Estado y los análisis de la implementación de políticas públicas ha existido desde décadas anteriores en el mundo, pues sabemos que las políticas públicas no solo traducen las realidades socioeconómicas de un país determinado, sino el rol y desempeño de su Estado (Rose,1984). Específicamente en materia de vivienda y urbanismo se inició ese debate en Venezuela. Lamentablemente no se profundizaron investigaciones en esta dirección. Veamos un ejemplo de tales discusiones (teoría neomarxista), hipótesis básica de un trabajo de finales de los setenta plantea:

“La acción del Estado sobre la ciudad, en materia de tierra y de vivienda urbana, está signada por las contradicciones que operan en el conjunto de los sectores, hegemónicos y no hegemónicos, que componen la clase dominante. En la medida en que cada uno de aquellos sectores poseyó el poder del Estado, a lo largo del proceso de articulación al sistema capitalista, las políticas adquirieron distintas modalidades, que responden, a las necesidades impuestas por el mencionado proceso de articulación y a los intereses particulares de cada grupo.” (Lander, Moreno, Urdaneta, 1978: 8)

Así en Venezuela, antes y hoy también, con un Estado muy débil frente a los grupos que controlan temporalmente el Poder Ejecutivo o presidencia, y en realidad con muy poca autonomía de los otros poderes, e incapacidad de operar libremente tales instituciones: Parlamento, Poder Judicial, Poder Electoral; queda en manos de la excesiva concentración en el Poder Ejecutivo o gobierno central, el cual dirigido por una clase dominante, desde dentro o desde fuera del aparato burocrático formal, impone una dinámica coactiva hacia los demás poderes para que se haga su voluntad absoluta.

El régimen de control cambiario, por ejemplo, mantenido por más de diez años en un país que importa más del 80% de lo que consume, en múltiples rubros, imagínese los alimentos, las medicinas, los bienes de capital para la industria privada que aún resiste la estatización, el comercio y en general toda la actividad productiva y desenvolvimiento de la sociedad, dependiendo de la aprobación de divisas. ¿Cómo se piensa que dicha sociedad puede funcionar en libertad?

Dentro de las teorías del Estado, la formación de las políticas públicas que de él se derivan y que a su vez retroalimentan la propia evolución del modo de ser de sus instituciones, se revisan, dentro de las características específicas del caso venezolano, dichas teorías, para comprender el comportamiento de los actores, las políticas implementadas y sus resultados, e investigar las causas del fracaso resultante de la política pública de vivienda y sus posibles soluciones.

La teoría del Estado y las políticas públicas enmarcan entonces las fronteras teóricas de nuestro estudio, permitiéndonos contar con una riquísima fuente de conocimientos que nos alimentaron para reflexionar sobre los factores que inciden y el modo como se producen la decisiones de selección entre las alternativas de posibles políticas públicas a ser aplicadas. ¿Cómo se va formando dentro de las instituciones una suerte de concepción del rol que debe jugar la organización, en nuestro caso los gobiernos y el propio Estado venezolano? Esto lo hemos auscultado a través de su gestión en vivienda y hábitat durante las últimas décadas.

La teoría Pluralista conjuntamente con la Racionalista, apoyada en la ciencia económica, ha brindado a la ciencia política una contribución importante para la discusión y comprensión de cómo se producen las tomas de decisiones en el campo de aplicación de las políticas públicas.

Dentro de las teorías existentes nos aproximamos especialmente a la teoría del Public Choice, como herramienta para establecer la relación Estado-Mercado y verificar mediante las realidades empíricas registradas (durante las últimas tres décadas) el comportamiento de ambas instituciones en Venezuela, frente a la problemática de vivienda existente.

Por ello al emprender nuestra búsqueda de qué ha impedido atender la necesidad de vivienda en Venezuela, con esta investigación, nos referimos a la concepción o rol del Estado, su organización, el tamaño y formación de las instituciones públicas. La discusión sobre el problema de la eficacia de las organizaciones del Estado en atender las demandas de la sociedad. La relación entre el mercado y los bienes privados producidos por éste, y el Estado con los bienes y servicios públicos que emanan de él. Dentro de las teorías del Estado y su

organización podemos ejemplificar a continuación la alternativa del Public Choice para analizar el caso venezolano de crisis en la relación Estado- Mercado:

“Ciertamente, los public choicers no están ciegos hasta el extremo de ignorar las distorsiones que aparecen en la producción y el consumo de los bienes públicos, pero las atribuyen a la diferencia entre el tamaño de las organizaciones y las políticas que se encargan de llevar a cabo. Si se reestablece una buena adecuación, las condiciones para que se adopten buenas políticas públicas se darán nuevamente. Además si hay desigualdad, un sistema federal la compensará, en parte, con la existencia de varios niveles de gobierno que aseguran cierta distribución por el hecho mismo de su diferencia de tamaño y de competencias.”(Meny- Thoenig, 1992: 51).

Reforma del Estado y formulación de Políticas Públicas:

Desde otra perspectiva de aporte a la necesidad de reinventarnos como país, bajo un nuevo paradigma, e intentar una visión compartida para la Venezuela Posible, haremos referencia a algunos aspectos cruciales de conceptos revisados y revalorados durante esta investigación. Estos podemos asumirlos también como límites del presente marco teórico, dentro de las convenientes actuaciones para la transformación del Estado venezolano, que lo convierta en un Estado eficaz para la aplicación de políticas públicas de resolución de problemáticas tan vitales como la política de vivienda y el hábitat, entre otras.

Dentro de los ámbitos de nuestra investigación la reforma del Estado la analizamos para evaluar la capacidad del mismo para formular, ejecutar y evaluar las políticas públicas en general, que en nuestro caso es de la política pública vivienda en particular. Dicha política se consideró como mecanismo fundamental para la conformación de las relaciones entre el aparato estatal y la sociedad civil que ocupa el territorio y se distribuye en el mismo.

La complejidad de las problemáticas derivadas del fallo del Estado en formular y disponer de una política eficaz en la regulación de la tenencia y manejo del recurso tierra urbana y rural , por ejemplo, exigen la modernización de la concepción del rol del Estado en esta materia. La mayor y mejor gobernanza como respuesta a estas problemáticas dependerá entonces de esos cambios indispensables a realizar.

Los teóricos de la discusión de la reforma del Estado en Venezuela definieron en su momento cuatro carencias de rasgos fundamentales que debía corregir dicho Estado, para la exitosa formulación de políticas públicas en general: 1) Integralidad, 2) Globalidad, 3) Jerarquización o priorización y 4) Concertación (Comisión para la Reforma del Estado, Copre, 1988). A lo largo de la presente investigación se encontrarán analizados dichos rasgos, específicamente para nuestro caso de investigación de la política pública de vivienda y hábitat y la situación o rol del Estado en Venezuela.

Concepción del Estado y la democracia:

En el abordaje del tema de la concepción que se tiene del Estado, o cual es el deber ser a partir del cual enmarcamos la actuación de éste, asumimos dos aportes fundamentales para establecer el paradigma bajo el cual se concibió esta investigación: La democracia

Amartya Sen nos señala cuatro instituciones fundamentales: El Estado. La Libertad. La Democracia y el Mercado. (Sen, 2008)

Asumiremos como único contexto aceptable, dentro del cual se debiera discutir, abordar y resolver la problemática de vivienda y hábitat en Venezuela (y cualesquiera otras en ésta y en cualquier parte del mundo) el sistema democrático.

Entrevistado Amartya Sen por un periódico japonés, durante el verano de 1997: según su punto de vista, ¿Cuál era el acontecimiento más relevante del siglo XX? contestó: “el ascenso de la democracia”...

.”El reconocimiento de la democracia como sistema universalmente válido, cada vez más aceptado como valor universal, ha supuesto una importantísima revolución del pensamiento y constituye una de las contribuciones más importantes del siglo XX...

La afirmación de la democracia como valor no parte exclusivamente de un único mérito. Se trata de una pluralidad de virtudes que comprenden, en primer lugar, la importancia intrínseca que tienen la participación y la libertad políticas para la vida humana; en segundo, la importancia instrumental de los incentivos políticos para garantizar la responsabilidad de los gobiernos, y en tercer lugar, el papel constructivo de la democracia en la formación de valores y en la asunción de necesidades, deberes y derechos” (Sen, 1999)⁵

El desarrollo y fortalecimiento de la democracia, en los países de América Latina, y particularmente hoy en Venezuela, debe ser el punto de partida para abordar la discusión sobre reformas posibles del Estado en la búsqueda del camino al desarrollo socioeconómico de las naciones.

Cuando entendemos que frecuentemente en América Latina se asume como criterio de existencia de una democracia, lo que podría ser tomar al pie de la letra la frase de De Tocqueville de “la absoluta soberanía de la mayoría”, nos damos cuenta que las que consideramos claras definiciones, ya supuestamente aprendidas, no están tan claras, ni son fuente de consensos y superación de problemas, sino más bien el ahondar en una cultura política limitada, lo que podría llevar a desastres que parecerían impensables en países como

⁵ Discurso pronunciado en el Congreso por la Democracia en Nueva Delhi, feb. 1999. Partiendo de esta idea, asumimos la investigación desde el marco del Estado democrático, reconociendo el esfuerzo que ha realizado la sociedad venezolana por mantenerlo desde 1958.

Venezuela. Tocqueville, como sabemos, es de los primeros autores en dar la mayor relevancia al tema de la democracia, cuando en visita en 1831 a los Estados Unidos escribe a su regreso a Francia “La Democracia en América”, considerándolo un país donde se había alcanzado “pacíficamente” la gran revolución democrática, comparándola con Francia que experimentaba un proceso progresivo (Caldera, 1990)

Un siglo más tarde, tenemos en Dahl un lúcido apoyo para resumir cuatro definiciones en las teorías democráticas. 1) Si el proceso de llegar a la política gubernamental es compatible con la disposición de la soberanía popular y con la condición de la igualdad política. 2) Si, en el momento que se percibe que existen diversas opciones de política, la alternativa elegida y aplicada como política gubernamental es la que tiene más consenso entre sus miembros. 3) Si el control sobre las decisiones gubernamentales está compartido, de tal manera que, siempre que se perciba la existencia de alternativas políticas, en la elección de la que ha de aplicarse como política gubernamental, la opción de cada miembro tenga asignado un valor igual. 4) El principio de gobierno de la mayoría prescribe que al elegir entre diversas alternativas, se seleccione la alternativa preferida por el mayor número. O sea que haya dos alternativas o más, x, y, etc. para que sea x la política gubernamental es una condición necesaria y suficiente que el número que prefiera a x sobre cualquier otra alternativa sea mayor que los que prefieren a cualquiera otra que no sea x. (Dahl, 1956).

Hemos enumerado las definiciones anteriores para ilustrar que, como el propio Dahl afirma, existen objeciones a este enfoque sobre la democracia de tipo técnicas, éticas o empíricas, y que en sus dos proposiciones; a) La única regla compatible con la toma de decisiones en una democracia populista es el principio de mayoría y b) La democracia populista es deseable, por lo menos para decisiones gubernamentales como un recurso final cuando se han agotado otros procesos ya prescritos y entre ciudadanos adultos.

En Venezuela, investigadores nos previenen sobre la necesidad de “un nuevo contrato social” en la búsqueda de una política habitacional (Jaramillo, 2001). La confrontación que también se ejemplifica con la guerra civil norteamericana (1860-1865), “cuando un número importante de individuos con preferencia por la esclavitud se polarizó alrededor de dos alternativas que se excluían mutuamente” (Dahl, 1988:57), nos alertan sobre cómo asumir la

democracia en Venezuela para abordar un enfoque político incluyente en la definición, diseño e implementación, de una política pública tan crucial como el uso de la tierra, por ejemplo, para la vivienda y el hábitat

Enfoque desde el Estado de Bienestar:

En cuanto a otro posible enfoque teórico de nuestro tema de vivienda social, desde una óptica del Estado de bienestar, por ejemplo, pareciera más pertinente en los países de Europa. En éstos, donde las principales demandas sociales han sido atendidas, más allá por el solo problema de la gobernabilidad que dio origen a las intervenciones del Estado para resguardar principalmente el orden interno, bajo la comprensión de que a largo plazo el crecimiento económico está vinculado al concepto social del Estado protector y que es precisamente el desarrollo social el complemento natural del crecimiento económico y la modernización. Esa es ya una discusión aceptada en estos países más avanzados, por lo cual en Latinoamérica otro paradigma de reinversión democrática lo consideramos más pertinente.

El argumento del desarrollo económico, visto por la teoría neomarxista, reconoce en los sistemas capitalistas en procesos de transformación, como los latinoamericanos, la acumulación de contradicciones que la clase dominante decide transferir como obligaciones sociales al Estado para que resuelva esas crisis sistémicas:

“El Estado debe asegurar la reproducción social que requieren las necesidades del capitalismo; es decir, asegurar la formación, la vivienda y la protección social de los trabajadores y de sus familias (al mismo tiempo que garantiza la ley y el orden)” (Meny-Thoenig, 1992: 22).

Vemos mayor aplicabilidad de un enfoque de marco teórico desde el Estado de Bienestar para analizar casos de países industrializados de Europa, donde este concepto está más universalizado que en otros países como Estados Unidos, por ejemplo, donde esta

restringido solo a ciertas categorías y actualmente aún se encuentra en transición hacia aspectos como la cobertura de seguros de salud universales, por ejemplo.

Por otro lado, la realidad demográfica en aquellos países más desarrollados es distinta a la de nuestros países menos desarrollados, como en el caso venezolano. La disminución de la natalidad en aquellos se encuentra en una etapa donde la importancia de la proporción de ancianos implica el aumento de programas sociales en esta dirección, mientras que en países, como Venezuela, la importancia proporcional de la infancia y adolescencia, población económicamente no activa, es determinante. Es esa población predominantemente joven la que nos hace pensar en oportunidades frente a amenazas, “gracias al rol de la democracia en la formación de valores y en la asunción de necesidades, deberes y derechos” (Sen, 1997). Allí reside la esperanza de una América Latina que construya verdaderas democracias: sus jóvenes. Ellos aún pueden rediscutir la formación de un nuevo modelo de Estado, que desde las bases demográficas, territoriales y con el conocimiento, redefinan el modo de relacionar dicho nuevo modelo de Estado con la libertad, la democracia y el mercado.

En cualquier caso, sea que se haga un enfoque desde el Estado de Bienestar en países más desarrollados, o como en nuestro caso Latinoamericano, se haga desde una óptica histórica de lucha por el poder político y el establecimiento de determinada concepción de organización del Estado; las políticas públicas nos dan clara aproximación a una realidad socioeconómica específica y a determinada concepción del mismo. Como se podrá luego evidenciar, el caso específico que analizamos de la problemática de vivienda en Venezuela es revelador de la situación de no clarificación del rol y reorganización del Estado iniciada a principios de los noventa. Tampoco ahora, bajo la idea del socialismo del siglo del XXI, con el actual régimen de gobierno venezolano.

CAPITULO II

MARCO HISTÓRICO

II.1 Organización político – territorial

La primera ciudad fundada por los españoles en Venezuela fue en la isla de Cubagua en el año 1500, que hoy junto a las islas Coche y Margarita, forman el estado provincial Nueva Esparta. Fue su primer eje de penetración en Venezuela. Inicialmente desde la isla de Margarita en 1525, en esta región nororiental conformada por islas, luego la dinámica de asentamientos se trasladó a tierra firme, donde fue Cumaná, como capital de la provincia de Nueva Andalucía, el centro de difusión de la actividad colonizadora, hacia 1568.

Al otro extremo, en el lado noroccidental de Venezuela, localizaron el Lago de Maracaibo, con el resplandor del Catatumbo⁶, siendo su antesala el Golfo de Venezuela. Todavía existe una suerte de vínculo épico heredado de las historias de piratas, corsarios y filibusteros, que navegaron por estas aguas identificando las ventajas de accesibilidad del golfo, como sitio estratégico para la comunicación de estos dos mundos, en la búsqueda del preciado oro.

Esos navegantes desvelaron sus noches por ansiedades de riquezas, pero nunca llegarían a saber que ese anhelado oro si existía en Venezuela y estaba reservado en su estado fósil para los hombres de siglos posteriores. Era el llamado oro negro, es decir el petróleo. ¿Pudo en realidad haber sido ese el vocablo, en voz de los aborígenes, el que repetían a los españoles para señalarles con que se reparaban sus embarcaciones o curiaras al calafatearlas con el líquido pastoso: ¡Veneruela, Veneruela, Veneruela!⁷ En 1503 el cosmógrafo Rodríguez

⁶ Fenómeno climático de origen hidroeléctrico que produce un constante “rayo” en las adyacencias del lago de Maracaibo, región noroccidental de Venezuela.

⁷ Otros historiadores señalan que Venezuela no es diminutivo de pequeña Venecia, sino Venecita, y así es como la habría llamado el español. Alegan que el maná negro con el que los aborígenes calafateaban sus pequeñas embarcaciones (curiaras),

de Enciso había señalado toda esta costa norte de Suramérica como ¡Veneciuela!, así progresivamente se llamó Veniezucla, o VENEZUELA.

En esta región noroccidental, desde el lago de Maracaibo, en el hoy estado Zulia y de la llamada vela de Coro, en las costas del ahora estado Falcón, se conformó un segundo eje de penetración del territorio que comienza a desarrollarse hacia 1527, y se consolida cuando se funda la ciudad de Coro, en 1528, con la creación de la Provincia de Venezuela, con capital en Coro. De esta manera se inicia en Venezuela la organización de la ocupación del territorio bajo dominio colonial español y según su modelo de vertebración política del Estado⁸.

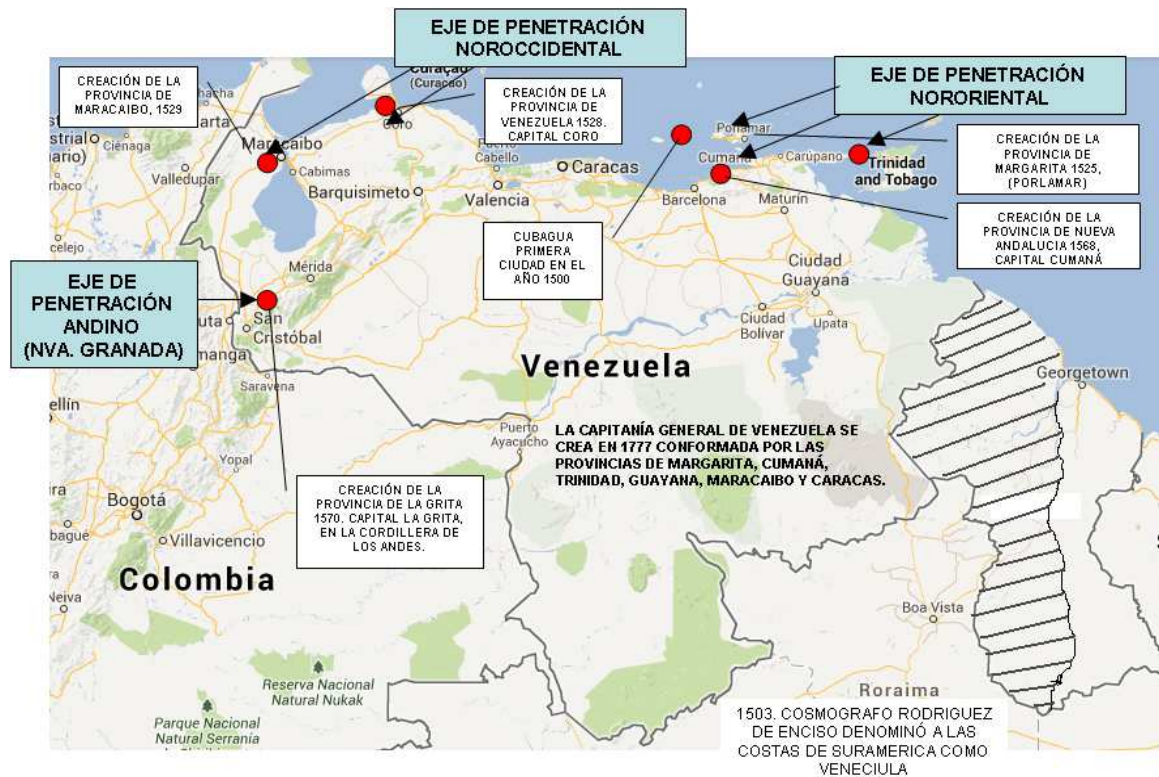
Desde lo que es actualmente la República de Colombia, llamada entonces la Nueva Granada, se registró un tercer eje de penetración para el asentamiento de la colonización española en Venezuela, con la fundación de la Provincia de La Grita en 1570, estableciéndose el Estado colonial español en esta zona andina, y en los llanos de Apure y de Barinas.

La Capitanía General de Venezuela no es creada sino hasta 1777, cuando se conforma como tal, con la integración de las provincias de: Margarita, Cumaná, Trinidad, Guayana, Maracaibo y Caracas (con capital en Caracas, Figura 2).

para navegar de vivienda en vivienda (denominadas palafitos), era el petróleo. Esa zona de palafitos donde se usaba tal líquido pastoso negro fue llamada Veneruela. Luego a los oídos de los expedicionarios españoles, lo volvieron el vocablo Venezuela para bautizar a esta tierra de gracia. Poemario Vorágine y Remanso. (1974) del educador, humanista e historiador: Néstor González del Castillo. Pág. 37.

⁸ Es determinante influencia en la forma de ser de un país el cómo se ha producido la vertebración de su Estado en el territorio. El profesor Manuel Arenilla, con sus exposiciones y trabajos explicados durante el curso doctoral en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, dejó clara esta relación de repartición de poder en el territorio y sus consecuencias en las relaciones sociales, la producción, tierra, trabajo y comercio, dentro de la cultura política general de un determinado país.

FIGURA 2. Establecimiento del Estado español en Venezuela



El 15 de febrero de 1819 se realiza en Angostura, en la que hoy es la ciudad bautizada en honor al Libertador: “Ciudad Bolívar”, un congreso patriótico en el cual el Libertador Simón Bolívar presenta su proyecto de Constitución (Figura 3), que en su título II reza: “De la República y la División de su Territorio” y establece en su artículo 2º “El territorio de la República de Venezuela se divide en Provincias que son: Barcelona, Barinas, Caracas, Cumaná, Coro, Guayana, Maracaibo, Margarita, Mérida y Trujillo”.

FIGURA 3. Primer Proyecto Constitucional Bolivariano



Esta Constitución quedó aprobada el 15 de agosto de ese mismo año 1819, en una nueva reunión del congreso en Angostura. Es pertinente mencionar sobre el Título IX “Organización Interior” que dicho Proyecto de Constitución establece con claridad en su sección 1era: “De la administración de las Provincias”:

“Art. 1º En cada capital de Provincia hay un gobernador, sujeto inmediatamente al presidente de la República y cuyas funciones son:...” Se establecen funciones judiciales: como presidir el Tribunal de apelaciones; ejecutivas: como el ejercicio de la alta policía, presidir las municipalidades, velar por el cumplimiento de las leyes, nombrar los prefectos departamentales y ser jefe de la administración de la rentas. El proyecto fijó en tres años la duración de sus funciones y establece: “Pasado este término podrá renovársele el nombramiento

para otra Provincia. Ninguno podrá serlo por más de seis años, sino después de un trienio.”⁹

Con Los avances de la guerra de independencia, Venezuela se estableció junto a otros territorios, hasta entonces bajo dominio español, y con ello se creó una nueva división político territorial, naciendo la nueva gran “República de Colombia”.

La “República de Colombia” se conformó con los antiguos territorios españoles liberados de los departamentos de Cundinamarca, Quito y Venezuela. Estos Departamentos se organizaban en Provincias. Las provincias se dividían en cantones y los cantones en parroquias.

Luego en 1821, cuando se consolidaba de manera progresiva la realidad independentista, Venezuela es reorganizada dentro de la unión colombiana mediante una división en departamentos integrados de la siguiente forma: departamento de Venezuela, integrado por las provincias de Caracas y Barinas, con capital en Caracas; departamento del Zulia integrado por las provincias de Maracaibo, Coro, Mérida y Trujillo, con capital en Maracaibo; y departamento del Orinoco integrado por las provincias de Barcelona, Margarita, Guayana y Cumaná, con capital en esta última. La capital de toda la unión colombiana se estableció en Bogotá.

En 1824 se divide el departamento de Venezuela, para crear de éste el que seguía llamándose departamento de Venezuela y adicionalmente el nuevo departamento del Apure que tendrá a su vez dos provincias: la provincia de Apure y la de Barinas. Un año más tarde se crea otra provincia subdividiendo más el Apure y creando también la provincia de Carabobo.

En 1830 se produce la separación de Venezuela de Colombia regresando a su anterior división en provincias, cantones y parroquias.

⁹ De esta revisión histórica podemos reflexionar según las propias palabras que expresara Bolívar al dirigirse a los legisladores, que el mismo había convocado, para entregar el poder absoluto que se le había conferido para afrontar la guerra: “La continuación de la autoridad en un mismo individuo frecuentemente ha sido el término de los Gobiernos Democráticos. Las repetidas elecciones son esenciales en los sistemas populares, porque nada es tan peligroso como dejar permanecer largo tiempo en un mismo ciudadano el poder...” “El Libertador y la Constitución de Angostura de 1819” .Publicaciones del Congreso de la República. Caracas.1969. Pág. 43.

En un siglo más un lustro, entre 1830 año de la muerte del Libertador Simón Bolívar, y 1935 año de la muerte del dictador Juan Vicente Gómez, se sucedieron múltiples gobiernos militaristas que cambiaban la constitución a su antojo.

Al comienzo de la última década del siglo XX, Venezuela experimenta cierta reforma parcial del Estado creándose tres nuevas entidades: en 1991 y 1993, se convierten los Territorios Federales Delta Amacuro y Amazonas respectivamente a nuevos estados. En 1998 el municipio Vargas, ubicado en el litoral central del país, perteneciente hasta entonces al Distrito Federal se desprende de éste y se convierte en Estado Vargas.

Con la Nueva Constitución promulgada en marzo del año 2000 el Distrito Federal cambia su nombre por el de Distrito Capital, el cual abarca el mismo territorio del Municipio Libertador.

Venezuela resulta hasta ahora integrada según la división político territorial en: veintitrés (23) estados y un Distrito Capital, además de un conjunto de más de trescientas once (311) islas, islotes y cayos, que abarcan una superficie aproximada de unos 120 km² de zona exclusiva de áreas marinas y submarinas en el Mar Caribe, costas septentrionales del país, al norte del sur de América.

De la anterior síntesis histórica se establece un importante marco de investigación de los orígenes del Estado venezolano, con un total de 27 constituciones (tabla1). La última aprobada en el primer referéndum realizado en Venezuela para consultar al pueblo su acuerdo o no con una nueva constitución en diciembre del año 1999 y promulgada el 24 de marzo del año 2000.

Esta precisión nos permite aproximarnos a nuestra primera conclusión preliminar: la inestabilidad política producto de la lucha por el poder dentro del territorio venezolano, a lo largo de su historia republicana, no ha permitido construir un consenso político, social y económico suficiente, para organizar y afianzar un Estado fuerte, capaz de atender eficazmente las demandas sociales de su población.

TABLA 1. Constituciones del Estado Venezolano: periodo 1811-1999.

1811; 21 DE DICIEMBRE	1909;04 DE AGOSTO
1819; 15 DE AGOSTO	1914;19 DE ABRIL
1821; 30 DE AGOSTO	1914;13 DE JUNIO
1830; 22 DE SEPTIEMBRE	1922;24 DE JUNIO
1857,18 DE ABRIL;	1925;01 DE JULIO
1858 24 DE DICIEMBRE	1928;23 DE MAYO
1864,23 DE MARZO	1929;29 DE MAYO
1874;23 DE MAYO	1931;07 DE JULIO
1881,27 DE ABRIL	1936;20 DE JULIO
1891;16 DE ABRIL	1945;03 DE ABRIL
1893;12 DE JUNIO	1947;05 DE JULIO
1901;26 DE MARZO	1953;11 DE ABRIL
1904;27 DE ABRIL	1961; 23 DE ENERO
Actualmente vigente: 1999, Promulgada el 24 DE MARZO de 2000	

Elaboración Propia. Fuente: Hernández, 2008:244

Otra precisión también nos permite reconocer en nuestro origen como república, una inacabada clarificación sobre cuál condición si la federalista o la centralista es la más apropiada a nuestro desarrollo como nación independiente. La primera emanada de la primera constitución federalista de julio de 1811 o la bolivariana de agosto de 1819; que en medio de la guerra de independencia requería un Estado central fuerte, presidencialista y cuasi autocrático.

El Estado rentista petrolero:

El reventón del pozo Zumaque 1, el 15 de abril de 1914, en tiempos de la dictadura gomecista, consolidaba el establecimiento de la Caribbean Petroleum (que formaría parte luego de la Royal Dutch Shell). El Mene Grande, como su primer campo petrolero de significativa importancia marcó el advenimiento de una nueva era para Venezuela: la era petrolera.

En pocos años ya la Venezuela rural comenzaba a sentir los rigores que, como toda vorágine minera al grito ¡allí está el oro!, produce la avalancha de empresas que inexorablemente provocan cambios determinantes en el entorno. Dedicada a la explotación, en este caso, del preciado combustible u oro negro, su preciado valor estratégico, además de energizar hasta hoy las máquinas de la producción y de la movilidad mundial, significó ventaja estratégica para las confrontaciones bélicas que marcaron el rumbo del mundo durante el pasado siglo XX y aún en el actual siglo XXI. La revolución de la vida entera de la nación venezolana y de su hábitat fue por tanto determinantemente impactada también. Ya en el año 1920 los ingresos por exportaciones petroleras cruzaban las líneas frente a otros rubros agrícolas superándolas, cuando el barril se cotizaba en un dólar americano apenas. El pasar de los años y el crecimiento de la importancia de Venezuela como país exportador mundial de petróleo y hacia EE.UU. marcó la diferencia.

Es un siglo justamente para el caso venezolano que la era petrolera 1914-2014 ha marcado todo el acontecer político, económico y social de este país. Todo lleva su huella, como puede inferirse a partir de la exposición del presente marco histórico y como se verá después de formulada y desarrollada la hipótesis del presente trabajo.

II.2.-La población venezolana, antecedentes y su evolución

A partir de las tasas de natalidad, mortalidad y migración, tomadas de los anuarios estadísticos de la entonces Oficina Central de Estadísticas e Informática, nos fue posible determinar que, desde el primer Censo Oficial de Población en 1873 hasta el décimo primer Censo en 1981, la población venezolana sufrió grandes transformaciones en su evolución. Hasta 1936, la mortalidad presentó niveles altos por encima del 20 por mil; situación que comienza a ser controlada en la década de 1940 a partir de la implementación de políticas públicas sanitarias de vacunación masiva, otras medidas médico-asistenciales, como por ejemplo el control de la malaria, por vía de la erradicación de los criaderos del transmisor en viviendas de bahareque (barro, varas de caña y paja), mediante la construcción rural de casas con bloques de arcilla cocida o conglomerados con cemento. Así en el lapso de esa década las

cifras bajaron a la par de países desarrollados. Entre 1950 y 1960 la tasa bruta descendió hasta llegar a niveles inferiores al diez por mil. Desde la década de 1970 los niveles de mortalidad bajaron a tasas inferiores al 7 por mil. El proceso de traslado de la población a centros urbanos permitió mayor facilidad de asistencia médico-asistencial con lo cual ya en los ochenta la tasa de mortalidad descendió a 5,6 por mil.

Respecto de la natalidad sucedió algo similar pero con un desfase de unos treinta años. Esta disminuyó por ese proceso de traslado de la población del campo hacia las ciudades de Venezuela. Con la incorporación a la llamada vida moderna y la introducción de métodos científicos de control de la natalidad y mayor educación sexual de la población, la natalidad desde los años 1960, que aún mantenía niveles elevados por encima del 40 por mil, comienza a descender de manera franca hacia la década de 1970, hasta llegar a 35 por mil a comienzos de 1980.

En relación al fenómeno migratorio internacional, Venezuela siente la importancia desde el punto de vista demográfico a partir de 1940, con la ocurrencia de la guerra civil española (1936-1939) y la inmediata segunda guerra mundial (1939-1945).

Así, al combinarse estos elementos demográficos, Venezuela mantuvo en principio hasta 1936, un crecimiento lento de su población con tasas inferiores al 2%, debido a una alta natalidad que se contrarrestaba por una alta mortalidad. Luego al disminuir la alta tasa de mortalidad a partir de los 1940, como hemos dicho, junto a la migración internacional, que se produce entre los 1940 y 1950, trae como consecuencia los más altos índices de crecimiento poblacional en la historia del país, y uno de los más altos del mundo, con un 4 por ciento de tasa de crecimiento poblacional. A finales de los sesenta descende la natalidad, haciéndose más lento el crecimiento poblacional por vía interna.

La situación colombiana, suerte de guerra civil prolongada, introdujo el ingreso de inmigrantes ilegales en esos años, muchos en situación de pobreza. Las tasas de crecimiento registradas alcanzaron cifras de 3,4 a 3,1 durante estas dos últimas décadas censadas 1970 y 1980.

Se deduce de la investigación realizada una segunda posible conclusión preliminar: las autoridades gubernamentales no advirtieron las distorsiones que produciría el fenómeno migratorio incontrolado, ni debidamente registrado inclusive, por lo que el crecimiento debe haberse mantenido más alto del oficialmente registrado por los censos gubernamentales. Por tanto la demanda de bienes y servicios, de atención sanitaria, educativa y de vivienda, que es el caso que nos ocupa, fue más alta también de lo que el Estado pudo planificar y atender.

Finalmente hacia esta primera década del siglo XXI, la tasa de crecimiento se ha mantenido alrededor del 1,3 por ciento, siguiendo la tendencia en aumento de la concentración de la población en la grandes urbes del país y el despoblamiento de extensos territorios rurales, con grandes potencialidades en recursos hídricos cercanos y tierras fértiles para la agricultura y otras actividades productivas.

Distribución de la Población en el Territorio:

La distribución espacial de la población venezolana en su territorio experimentó un brusco cambio, distinto y más allá del fenómeno mundial de la llamada “revolución verde” por la cual la tecnología agropecuaria, sus maquinarias y métodos, trajeron como consecuencia la disminución de la necesidad de mayor cantidad de mano de obra en el campo y así el traslado hacia centros urbanos de consumo y sus cercanías de zonas industriales, donde se asentaron las poblaciones en los países desarrollados.

El fenómeno en Venezuela lo impactó claramente la aparición del petróleo como gran renta nacional, lo que conllevó a la administración centralizada gubernamental de los recursos desde la ciudad capital Caracas y también de otras ciudades con proximidad portuaria y actividad petrolera de importancia: Maracaibo en occidente y Barcelona- Puerto La Cruz en oriente. Por lo anterior la población venezolana que era mayormente rural hasta comienzo de los años 1940, ubicada en un 60% en centros poblados con menos de 1000 habitantes, a partir de allí creció en una década, en vertiginoso ascenso, el proceso de asentamiento urbano con 53,8% en poblados con más de 1000 habitantes en 1950.

Para 1981 la población urbana ya era el 84,1%.¹⁰ En apenas tres décadas cambió drásticamente el patrón de poblamiento de Venezuela. En relación a las entidades, la capital de cada una de ellas fue el imán de concentración desde la periferia de su territorio estatal hacia su capital y así, desde estas capitales hacia otras capitales de mayor importancia relativa, por el movimiento económico, educativo y cultural, en su propia región. De allí finalmente se produjo el movimiento migratorio hacia la capital de la república. Como dato curioso, que demuestra el cambio abrupto del patrón de ocupación poblacional de Venezuela, es que el estado Lara, ubicado en la región centro-occidental del país y de poco tamaño relativo, estando entre los de menor extensión territorial, ocupaba el primer lugar en importancia demográfica con un 8,7 % de la población total del país hasta 1936. Luego esta situación se va alterando, como hemos explicado por el desarrollo de la industria petrolera principalmente y ya a partir de 1941 el Distrito Federal, con su ciudad capital, Caracas, pasa a ser la de mayor población con 17,4% del total nacional, cediendo poco a poco su peso excesivo en cuatro décadas cuando en 1981 presentó un 14,3% de la población total, frente a poblaciones como la del estado Zulia, con su capital estatal: Maracaibo, que ocupó el segundo lugar desde 1950 y también compartió su peso relativo descendiendo a 11,5% del total nacional hacia 1981(INE).

Este proceso de movilidad demográfica, mostró el crecimiento progresivo en importancia de otras ciudades, pero siempre a lo largo del eje centro norte costero de Venezuela, frente a las aguas del mar Caribe, y otras que respondieron a una suerte de patrón histórico de importancia, por aquel modo como se originó el poblamiento y vertebración del Estado en el territorio colonial, desde principios del descubrimiento y consecuentemente poblamiento de América.

Los sistemas de ciudades venezolanas han venido evolucionando así, históricamente, con la disminución del peso relativo de la Caracas original del valle y de otras ciudades principales, y la extensión en conurbaciones urbanas hacia las llamadas ciudades satélites o ciudades dormitorio como suele llamárseles. Esto ha creado grandes megalópolis urbanas plagadas de problemas de funcionalidad de servicios vitales como: el abastecimiento y

¹⁰ Censos de Población y Vivienda. Publicaciones de la Oficina Central de Estadística e Informática, OCEI, y del hoy Instituto Nacional de Estadística, INE.

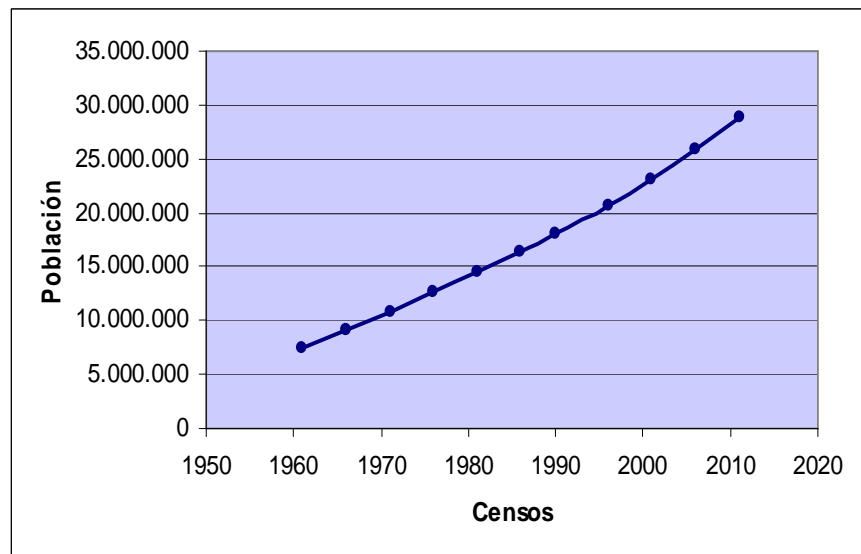
distribución de agua potable, la recolección de los desechos sólidos, el transporte público, la movilidad, y la seguridad pública como el mal más desafiante dentro de estos conglomerados humanos. Del trabajo Ciudad y Modernidad 1936-2000, precisamos:

“Si se consideran las 26 aglomeraciones urbanas que para 1981 contaban con más de 100.000 habitantes, se encuentra que para ninguno de los periodos analizados, Caracas, la aglomeración principal, registra las tasas de crecimiento poblacional más altas. Entre 1936 y 1941 es superada por tres aglomeraciones (Barquisimeto, San Cristóbal y Ciudad Ojeda); entre 1941 y 1950 sólo doce de esas aglomeraciones registran tasas más bajas, reduciéndose a once entre 1950 y 1961, a nueve entre 1961 y 1971, y apenas a una entre 1971 y 1981; entre 1981 y 1990, con una tasa de 0,5 por ciento, es holgadamente la aglomeración de menor crecimiento del grupo. Si se analiza integralmente el periodo 1936-1990, se constata que veintiuna de las restantes veinticinco aglomeraciones del grupo registraron tasa más altas en ese largo medio siglo, mientras de acuerdo con las proyecciones oficiales aquéllas deberían elevarse a veintitrés para el periodo 1946-2000. Se observa así mismo que a partir de 1971 su tasa de crecimiento es consistentemente inferior a la nacional (Negrón, 2001:31).

En el siguiente Gráfico N° 1 se muestra, desde 1961, la tendencia continua de la pendiente en la curva de tasa de crecimiento poblacional de Venezuela.

GRÁFICO 1. Crecimiento Poblacional de Venezuela

CENSO	POBLACIÓN
1961	7.523.999
1966	9.122.761
1971	10.721.522
1976	12.619.129
1981	14.516.735
1986	16.311.000
1990	18.105.265
1996	20.579.738
2001	23.054.210
2006	25.927.105
2011	28.800.000



Al preguntarnos ¿cómo se produjo el empobrecimiento de las mayorías y la ocupación no planificada de terrenos en las ciudades? debemos revisar: crecimiento de la población, economía y dicha ocupación poblacional en el territorio.

Un informe oficial del Instituto Agrario Nacional, IAN, establece que durante diecisiete años (en democracia 1960-1976), se logró el asentamiento de 140 289 familias campesinas, afectando 2 216 555 Has privadas. En los años siguientes 1977, 1978, no siguieron los planes de afectación de nuevas tierras pues los recursos dedicados a la Reforma Agraria “fueron empleados para consolidar asentamientos y empresas campesinas y para regularizar la tenencia de la tierra” (Larrazabal, 1981:73).

Un inventario de tierras y beneficiarios de la Reforma Agraria que concluyó en octubre de 1976 censó todas las tierras del IAN y 2769 asentamientos con 125.054 beneficiarios. Dentro de las conclusiones de dicho trabajo están:

1) El 58,87% de beneficiarios vive en ranchos, y un 38,51% vive en viviendas que presentan condiciones de habitabilidad mínimas

- 2) El 87,45% declaro vivir con su familia. En promedio el grupo familiar alcanzó un tamaño de seis personas.
- 3) Un 17,43% de los beneficiarios es menor de 30 años, el 35,76 es mayor de 35 años y el 46,81, es mayor de 45 años. La edad promedio de los beneficiarios es 44 años.
- 4).El 50,70% de los beneficiarios es analfabeto, el 15,74 % apenas lee y escribe, el 30,32% recibió grado de instrucción entre 1ero y cuarto grado. (Op. cit., 73).

Como se puede desprender de la revisión de los datos anteriores, la migración de la población campesina hacia las ciudades es completamente comprensible. Las condiciones de vivienda y en general de subsistencia de estas mayorías eran deplorables. El patrón de edad de los beneficiarios de 44 años, en Venezuela cuya pirámide poblacional era y es prevalentemente joven, revela que los jóvenes ya habían iniciado la migración a la ciudad en búsqueda de mejor calidad de vida. Venezuela no lograba entonces adelantar una política de desarrollo agroindustrial, con tecnología y formación de capital humano joven. El petróleo, fuente principal de ingresos del Estado, favoreció la concentración de riqueza en pocas manos. El modelo Estadocéntrico, mono exportador con estatización, fuga de capitales y desinversión productiva, dio como resultado el asentamiento informal de la pobreza rural interna, y las del inmigrante colombiano principalmente, hacia Caracas y demás ciudades principales del eje norte-costero.

“Las últimas dos décadas del siglo XX han sido difíciles para Venezuela. Entre 1976 y 1996 la economía venezolana creció a una tasa promedio anual de 2,14 por ciento, mientras que la población creció al 2,18 por ciento. Al crecer la población a una tasa mayor que la economía, el ingreso per cápita se redujo en un 0,04 por ciento anual. Venezuela pasó de ocupar el primer lugar en América Latina en ingreso per cápita en 1976 al octavo lugar en 1996. Entre los países del mundo, pasó del puesto veintinueve al cincuenta y uno, de acuerdo con las estadísticas del Banco Mundial. Los otros países de la región

que mostraron un caída en el ingreso per cápita fueron Haití y Nicaragua.”(Francés, 1999: 55)¹¹

Bajo crecimiento de la economía (tasa intermitente) versus el incremento sostenido de la población, tenemos nuestra tercera conclusión preliminar sobre posibles causas estructurales del problema de vivienda en Venezuela.

Trabajos varios de expertos en nuestra bibliografía de consultada en nuestra investigación, tal como los de Amartya Sen, por ejemplo, nos ayudarán en próximos capítulos a enriquecer dicha discusión sobre la pobreza y la desigualdad económica como raíces de la problemática de vivienda investigada en Venezuela. Entre otros indicadores revisaremos más adelante el coeficiente de Gini y demás factores componentes en la evaluación del tipo de ingreso y las causas estructurales de pobreza y desigualdad económica de nuestra población en estudio. También el desarrollo o cultura política de la sociedad y sus consecuencias en las oportunidades de crecimiento económico con desarrollo social, que es el mejor resultado anhelado en los sistemas realmente democráticos.

La discusión de estos aspectos, como los señalados anteriormente dentro del marco teórico y este marco histórico, serán motivo subsecuente en el desarrollo de la presente investigación y serán abordados en los próximos capítulos.

¹¹ Venezuela Posible Siglo XXI, uno de los últimos trabajos publicados del profesor Antonio Francés investigador del prestigioso Instituto de Estudios Superiores de Administración y oriundo de Tenerife Islas Canarias. Asesinado en enero de 2008 por la creciente criminalidad en Venezuela, otra cara del empobrecimiento de esta nación. Permítasenos la referencia en su memoria.

CAPITULO III

DEFINICIONES E HIPÓTESIS

III.1.-Necesidad diferente a Demanda

En el inicio de la segunda década del Siglo XXI en Venezuela, con base a los tres últimos censos realizados (censos 1990, 2001 y 2011, INE- Venezuela.) se ha estimado, más que determinado rigurosamente, un déficit de más de dos millones de nuevas viviendas. Según censo anterior en 1990, la estimación de déficit acumulado a comienzos de esa década de los noventa estaba alrededor de un millón de nuevas viviendas. Esto refleja una acumulación en veinte años de aproximadamente un millón de viviendas en el lapso 1990-2011 (con el crecimiento vegetativo de la población sabemos que el problema se agrava).

Estos núcleos familiares o de personas, cuya supervivencia se realiza en condiciones de marginalidad, representan la explicación sencilla pero tremendamente patética de la diferencia que es preciso subrayar al momento de diseñar una política pública, cuyo objetivo sea resolver el déficit habitacional en Venezuela: necesidad no es igual a demanda.

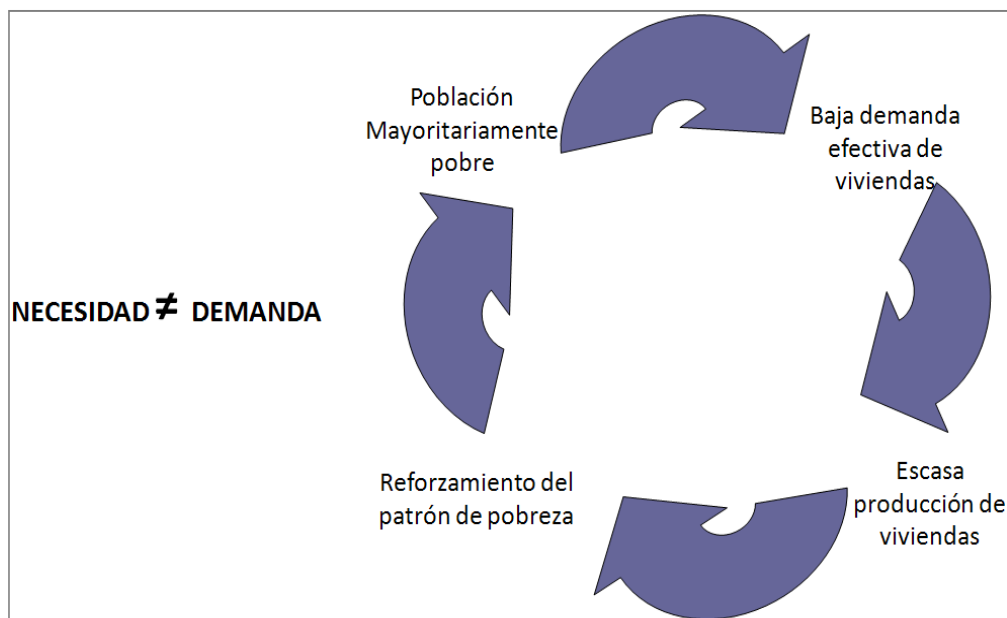
La producción de vivienda en Venezuela, su tipo, calidad, costo y disponibilidad, ha estado estrechamente asociada a la demanda real existente de este bien, es decir de los grupos socio-económicos que pueden pagarla, pero no a la tremenda necesidad social existente. Como sabemos en Venezuela existe una tremenda necesidad habitacional de las mayorías depauperadas de la población, pero éstas no tienen por si mismas la capacidad de pago para demandar económicamente el bien (demanda efectiva), debido a su situación estructural de pobreza.

Por sencilla que parezca, e inclusive extraño para un país considerado rico por su importante condición de exportador de petróleo como Venezuela, esta primera precisión

teórica es pertinente, a objeto de reconocer la causa directa del problema del déficit habitacional de este país: la pobreza de la población. La pregunta que surge concordante con la realidad señalada anteriormente es entonces: **¿Cómo romper el círculo vicioso?** Esa es la pregunta que queremos responder en esta investigación, para dar las recomendaciones pertinentes en la elaboración de los programas de gobierno y de las necesarias reformas al Estado venezolano, concibiendo un modelo distinto que permita superar esta malformación estructural de la sociedad venezolana y de sus instituciones.

Veamos en el siguiente **Gráfico 2**, una representación teórica resumida del problema de la vivienda desde la óptica de la pobreza. En esta primera parte de la exposición de esta investigación, el gráfico 2 se planteó dentro de las inferencias realizadas para lograr introducir una hipótesis. En el capítulo VI, se amplía este gráfico con datos obtenidos y sus análisis, que exponen la tesis del problema.

GRÁFICO 2. Fundamentación Teórica.



Elaboración Propia

Vistas y comprobadas previamente las bases hipotéticas causantes de la problemática analizada, se busca romper este círculo vicioso como orientación de esta investigación! , para desarrollar recomendaciones que pudieran provocar un cambio de paradigma, con la creación de un nuevo modelo de Estado y organización socio-económica de Venezuela, a objeto de superar dicha problemática de vivienda. Se establecen las bases de análisis que a continuación se verán expresadas de manera precisa bajo la interrogante: ¿Cuáles son los factores de producción (habitacional) en la más ortodoxa expresión? Tierra, Trabajo y Capital (González del Castillo, 1996).

Antes de analizar cada uno de los factores anteriores, vayamos a la próxima precisión teórica, lo cual nos permitió establecer la metodología con la cual se desarrolló la presente investigación.

La metodología consiste en observar y analizar las características principales de: 1) problema público recurrente. 2) interacciones de actores públicos y privados. 3) Hacer análisis comparativos al respecto, (Subirats, Varone y Larrue, 2008). Para ello se deberán identificar determinados fenómenos, que en nuestro caso ha sido: 1) la imposibilidad de producir oferta en cantidad y calidad suficiente a través de una política de Estado, para enfrentar la necesidad inmensa de vivienda que existe en la sociedad venezolana, sin que buena parte de ella tenga la capacidad por si misma de demandar económicamente este bien. Por tanto no hay respuesta de producción de la economía (la inexistencia de demanda efectiva, coincide con este punto). 2) Hemos analizado la interacción recomendada, identificado los actores público-privados, lo que incluso se atiende en un capítulo específico (capítulo VII) y 3) Se realizan reflexiones comparativas con cuatro países Iberoamericanos seleccionados (capítulo VIII), para bajo una suerte de benchmarking, realizar tales análisis comparativos del tema vivienda, obteniendo conclusiones útiles. La investigación se hace de acuerdo a esta metodología, según una dimensión espacial o sincrónica y otra dimensión temporal o diacrónica, para captar su evolución.

III.2-Vivienda, economía, productividad

La reflexiones realizadas hasta ahora nos permiten desde ya entender que las necesidades habitacionales de los sectores populares, mayoritarios en Venezuela, no podrán ser resueltas si no se atiende el problema de desempleo y subempleo, junto al problema del bajo ingreso que devengan los trabajadores activos de la economía. Esta realidad se deriva del hecho primario ya establecido anteriormente en cuanto a que necesidad no es lo mismo que demanda. Se requiere por tanto crear empleos estables y bien remunerados, para permitir el ahorro de los trabajadores y desarrollar así su capacidad de acceder a la vivienda propia como bien prioritario.

El tema de la producción de vivienda para alquiler es sin duda una excelente opción para favorecer la capacidad de ahorro de la economía nacional, que en lugar de fugarse del país aquellos capitales excedentarios en manos de la población más favorecida económicamente, podría ver en esta área una oportunidad de inversión segura, contribuyendo a proporcionar la vivienda, además con una calidad de inversión no golondrina, estimuladora y estabilizadora de la economía. Los cantos de sirena, en cuanto al tema de las burbujas inmobiliarias son más próximos a otras economías desarrolladas, las cuales pueden haber llegado a tope en cuanto a la existencia de suficientes bienes inmobiliarios producidos y no en las economías como la venezolana con el enorme déficit que actualmente presenta.

En países subdesarrollados, como Venezuela, se considera en los análisis de insuficiencia de recursos de capital o mejor expresado: la baja densidad de capital, (relación entre volumen de capital existente y población económicamente activa) es debido al escaso potencial de ahorro que se aplica a la inversión productiva. Dicha baja densidad de capital según el economista Dr. Felipe Maza Zabala¹² es consecuencia de una baja productividad del trabajo y del aprovechamiento insuficiente de los recursos naturales: “Puede decirse, por consiguiente, que en los países subdesarrollados existe un desequilibrio estructural de los

¹² Célebre economista venezolano. Entrevistado en enero de 1989 en nuestro programa radial de entonces: “Al siglo XXI” (Radio Difusora Venezuela); alertó sobre los efectos sociales de un programa shock de ajuste macroeconómico, semanas antes del comienzo en la aplicación del mismo. Con el aumento del combustible se inició “el Caracazo”, con saldo de miles de muertes por protesta del pueblo en las calles de Caracas. Catedrático de la Universidad Central de Venezuela y exdirector del Banco Central, formó parte de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado 1984-1988.

factores y recursos productivos, en el sentido de que no hay proporcionalidad adecuada entre sus disponibilidades u ofertas; generalmente, tampoco la hay entre las ofertas y las demandas de factores, por lo cual los precios de éstos resultan inadecuados para promover combinaciones óptimas de producción y los niveles de productividad permanecen bajos”(Maza Zabala,1983)

Un aspecto primordial para la evaluación de una política de Estado en relación a la vivienda y la economía es el control inflacionario. La escasez de producción de bienes en cantidad y calidad suficientes, unida a la existencia de liquidez en el mercado y un sobrevaluado tipo de cambio, debido al torrente de ingresos por exportación petrolera, provocó en Venezuela lo que se llamó la enfermedad holandesa en su momento. Además muchos bolívares (moneda nacional de Venezuela) iban detrás de pocos productos existentes en el mercado (viviendas), lo cual distorsionaba toda la relación con los adquirientes de las mismas. Los préstamos bancarios y los promotores-constructores, establecían préstamos a tasas inicialmente razonables, contando con una economía estable, basadas en tasas de interés reales-positivas, e inicial de compra y financiamiento del proceso de construcción- adquisición en términos viables, a la ganancia y al adquiriente. Luego el marco de una economía inflacionaria, con sobresaltos causados por esa influencia determinante de los precios petroleros y la baja producción y productividad de la economía venezolana, trajo como consecuencia el descontrol por parte de los agentes económicos del ambiente saludable para la financiación, producción, comercialización, dentro del mercado inmobiliario venezolano. Más grave aún ha creado el descontrol de expectativas sobre el Estado desde el amplio sector dependiente de subsidio para la vivienda social.

La nacionalización petrolera que se decidía y se implementaba a mediados de los años setenta (enero 1975) con los conflictos en el oriente medio, marcaban la administración de ingentes recursos que paradójicamente traerían la distorsión económica a Venezuela.

Una voz respetada daba su opinión sobre este tema de la nacionalización:

“¡Es increíble! La sola mención de nacionalización todavía resulta en Venezuela algo prohibido, algo que crispera a un bando, en tanto que otros se inflan de contento y patriotismo sin saber bien de lo

que se trata. Como acaba de demostrarse, en las elecciones los venezolanos estamos a la altura de los pueblos democráticos más avanzados. Tenemos una conciencia política ejemplarizante. Pero en aquello que de algún modo se refiere a la nacionalización nos comportamos con la ligereza de un niño. Sin razones precisas nos dividimos entre el susto y la alegría para actuar con poca responsabilidad. La explicación es preciso buscarla en la dolorosa y larga dominación ejercida sobre Venezuela por las potencias extranjeras. A ello es preciso añadir también la experiencia negativa de la eficacia del gobierno, particularmente en cuanto atañe a su gestión empresarial, de consiguiente son explicables las reacciones de algunos frente a la inmediata posibilidad de asumir la gestión directa de la riqueza fundamental de la nación.”(Pérez Alfonso, 1976:187)

Es ahora doloroso, particularmente para los venezolanos, el constatar que, efectivamente como lo advertía el Dr. Juan Pablo Pérez Alfonso a mediados de los setenta, que a la dominación ejercida por la potencias extranjeras se agregaba la ineficacia gubernamental en el mal manejo de la riqueza petrolera. En realidad la experiencia del manejo empresarial de la industria petrolera estatizada no solo conservó una cultura organizacional de standards internacional, sino que la gerencia venezolana demostró ser capaz de realizar, con excelencia, la gestión empresarial de las varias empresas trasnacionales estatizadas, y de llevarla la integración en una sola: la exitosa empresa que fue Petróleos de Venezuela S.A., PDVSA. Lamentablemente no se construyó, o más bien no se pudo lograr, un consenso alrededor del diseño de una estrategia de Estado para el manejo de los ingentes recursos que dicha empresa le aportaba a su accionista único, es decir el Estado venezolano. De allí la discusión que actualmente se lleva a cabo en sectores académicos y políticos sobre el fracaso del modelo rentístico petrolero venezolano.

El petróleo, desde la independencia con Bolívar al frente hasta hoy, en la legislación venezolana, en términos generales fue siempre considerado propiedad del Estado. Toda mina o hidrocarburo, o bien de la naturaleza que se hallare en el subsuelo, es propiedad del Estado,

como concepto sustitutivo del derecho de la corona, es decir del Estado Monárquico. Por ello la “nacionalización” se considera más bien una “estatización”.

La discusión, en la actualidad, se ha orientado en la necesidad de un cambio de modelo, donde el petróleo sea propiedad de la nación, es decir de los venezolanos, los cuales reciban directamente el beneficio por su sola condición de serlo, y tengan el deber tributario para con el Estado, bajo legislación que se establezca como deber ser de cotización de la cantidad específica o determinada por las condiciones que se decidan en dicha ley o leyes al respecto. Así la viabilidad operativa del Estado y la distribución de bienes públicos se mantendrían, pero bajo un nuevo concepto de propiedad por parte de cada venezolano que al cumplir los dieciocho años recibiría en su cuenta la cuota parte del ingreso petrolero que le corresponda.

La justificación conceptual de uno de los exponentes de esta idea se expresa:

“la existencia de una cuantiosa renta en el contexto de una institucionalidad débil hace más probable la materialización de una maldición dada por la discrecionalidad en el manejo de la renta. A su vez el manejo discrecional de la renta le brinda al Estado, y en particular a los partidos que lo controlan, un enorme poder frente a los ciudadanos, lo cual tiende a debilitar aun más a las instituciones”(Rodríguez, 2013.68)

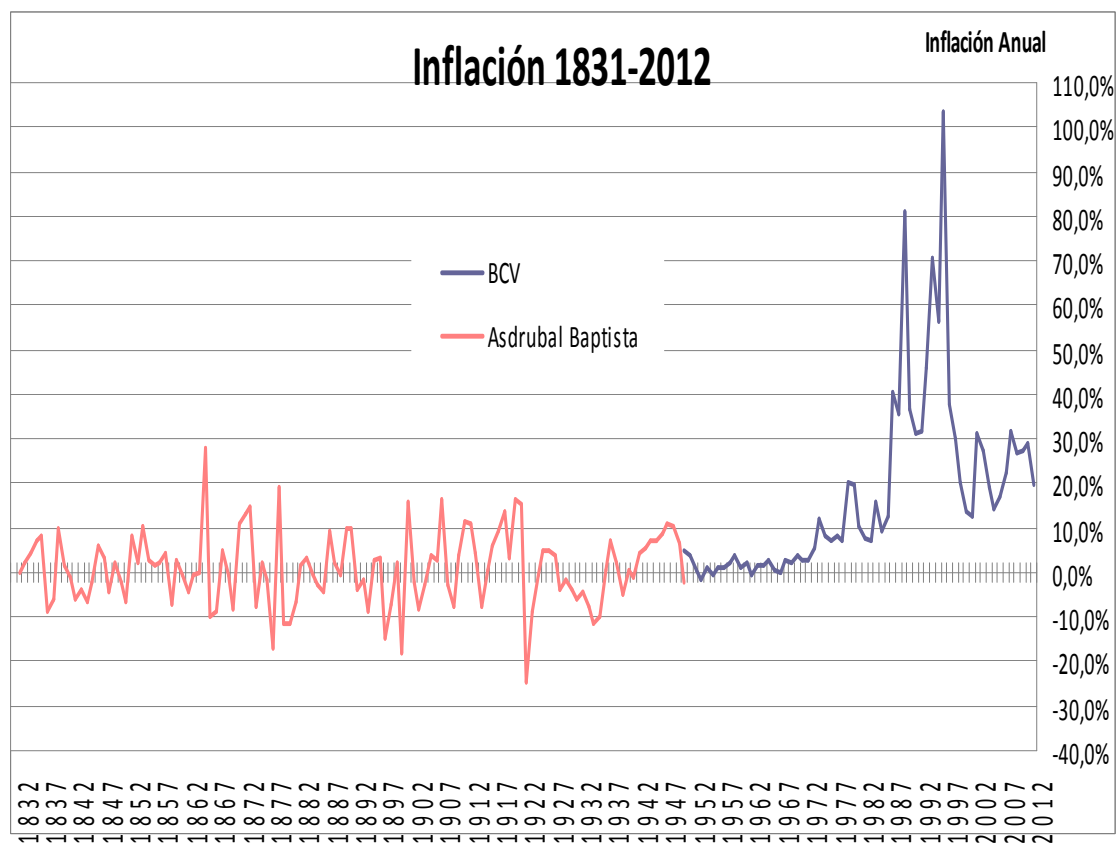
El daño en inestabilidad económica, luego social y finalmente política, se evidenció más tarde con revueltas sociales como la del “Caracazo” de 1989.

Políticas como el establecimiento de sistemas de indexación de los créditos, los créditos a la mexicana o créditos balón, etc., traerían reacciones sociales frente a la imposibilidad de las capas medias de pagar por subidas en tasas de interés de los créditos. Leyes, como la del deudor hipotecario iniciada en 1989, con sus reformas de enero del 2005 y marzo del 2007, fueron paliativos sociales aplicados desde la condición de subsidiaridad del Estado, necesarios, pero que no atendieron las bases estructurales del problema económico del país: la inflación.

Como puede apreciarse en el Gráfico 3 de inflación histórica anualizada, ésta se exagera justo desde mediados de los setenta en adelante, cuando curiosamente ya nacionalizada la industria petrolera, con el ingreso de ingentes recursos que PDVSA entregaba al Estado, cada gobierno no logró manejar eficazmente, con capacidad y probidad, la ejecución de los presupuestos públicos. Se observa como a partir del año 1976 comenzó en Venezuela un proceso de pérdida de valor relativo de su moneda frente a la economía inflacionaria, que se iniciaba ese año con un valor de 6.9% del IPC (Índices de precios al consumidor), para quedarse hasta nuestros días con valores que superan los dos dígitos.

Veamos en el gráfico 3, adicionalmente, que después del colapso del “viernes negro” de 1983 (devaluación del signo monetario el bolívar) la inflación se colocó con base superior a dos dígitos hasta el presente.

Gráfico 3. La inflación anualizada de Venezuela.



Fuente.WWW.josebhuerta.com

III.3 Costo distinto a precio

La vivienda comprendida como bien o servicio de primera necesidad a la salud integral del hombre, se entiende como un bien cuando se trate de la vivienda producida para la venta, o servicio cuando se usa para alquiler. El usuario de la vivienda accede a través de ella a demandar otra gran cantidad de bienes y servicios, que activan la economía, produciendo un gran efecto multiplicador y dinamizador de la misma. Este efecto produce crecimiento, que si se hace de modo sustentable, es decir crecimiento con desarrollo, provocará un círculo virtuoso de calidad de hábitat, por tanto calidad de vida, mejor desempeño y productividad de personas y organizaciones, con la consecuencia de un mayor y mejor grado de bienestar de la sociedad en su conjunto.

La industria de la construcción en general es impactada positivamente por todo un sistema apropiado de planificación y desarrollo urbano, con lo cual los costos derivados de las ineficiencias y perturbaciones producidas por una sociedad en desequilibrio son evitados, y por el contrario se estimula la creación de otras industrias productoras de múltiples bienes y servicios, para satisfacción de infinitas, nacientes y crecientes, nuevas necesidades. Se genera empleo estable. Lo “ofelimo” como concepto de lo que me gusta o es bueno para mí y por tanto lo elijo, sustituye al cotidiano uso del concepto de subsistencia de los miembros pobres de la sociedad, es decir lo tomo pues no tengo más remedio u opción, tal como dolorosamente podemos observar en la vida diaria venezolana de los últimos años.

Cuando subrayamos lo que para algunos parece evidente en relación a que costo y precio son distintos, le invitamos a reflexionar como en nuestras sociedades latinoamericanas se entremezclan ambos conceptos, usándose indistintamente para referirse al precio de un determinado bien o servicio. ¿Cuánto cuesta? es la frase de uso común en nuestras sociedades que nos acerca a tal confusión o distorsión.

El coste o los costes que se derivan de la aplicación de una determinada política o toma de decisiones y uso de insumos, recursos, para satisfacer una necesidad, como en el caso de la vivienda que nos ocupa, por ejemplo, no debe confundirse con el precio que el mercado pueda arrojar en un determinado momento para tal bien o servicio (uso del propietario o para alquilar).

Los costes sociales, que luego inciden de una u otra forma en el Estado a través de los altos índices delictivos, que provocan a su vez altísima mortalidad y morbilidad en la población, pérdidas en bienes públicos y privados; crean costes en hospitales, en el sistema judicial y en suma producen un alto grado de insatisfacción hacia el sistema político, por lo cual la sociedad se resiente en sus bases, finalmente obteniendo una muy baja calidad de vida e infelicidad del ser humano que en ella sobrevive.

Ese otro coste, el de la carencia, deberá ser atendido por la sociedad a través del esfuerzo de los actores que intervienen en la producción, conjuntamente con el Estado, como garante y ente regulador e incentivador. Está perfectamente claro que la disponibilidad de suelo es un bien restringido. Su uso para fines de la mayor prosperidad compartida posible, a la par de la mayor estabilidad política del sistema, debe ser planificado y normado, para el más armonioso desarrollo posible del territorio y de la sociedad en su conjunto.

De ocurrir lo contrario, como es el caso venezolano, se verán los altos costes que ha ocasionado, para el propio Estado y la sociedad toda, el asentamiento informal e insalubre de cientos de miles de familias que acordonan las ciudades con mayor grado de actividad económica, con la construcción de viviendas en terrenos de condiciones inestables, de difícil acceso para prestación de servicios, como hemos apuntado anteriormente, con consecuencias nefastas por la creación de zonas donde la acción del Estado, para garantizar el orden interno y la seguridad de las vidas y bienes de los ciudadanos, no es factible de cumplirse a cabalidad. “Donde el Estado no llega no existe”.

Muchos investigadores han estudiado el modo como la ineficacia continuada de una política pública referida a un tema vital puede provocar pérdida de adhesión, deslegitimación e incluso ingobernabilidad en un sistema o régimen (Alcántara Sáez, 1994).

III.4 El problema del fortalecimiento institucional

La gobernanza surge como debate muy importante, y más atendido, hacia comienzos del presente siglo XXI, que desde mediados de los años ochenta, entre 1986 a 1998.

Así nos lo revela la introducción al tema que se hace en la publicación Governance: “A simple search on “governance” in the Social Sciences Index results in 1,774 articles in the twelve years from 1986 to 1998. In the three years from 1999 to the present, Index comes up with 1,885 articles. In other words, more articles on governance have been written in the past three years than in the preceding twelve.” (Anne Mette Kjaer, 2004).

Como sabemos en los dos modelos que se contrastaban: a) uno de conducta racional, donde las motivaciones son de proveniencia exógena, con análisis de las opciones existentes para escoger la que le proporcione la máxima utilidad en su selección, también llamada lógica, y b) el otro modelo de conducta sociológica que implica que las motivaciones principales son endógenas pues el individuo ha sido socializado para tener ciertos valores y normas que determinan su conducta (Anne Mette Kjaer, 2004). Sin embargo otros pensamos que ambos modelos más que contraponerse se complementan. Rara vez solo las normas y valores a los que todos estamos sometidos culturalmente, desde nuestra sociedad, nos pueden indicar finalmente cómo actuar, o escoger, el curso de dirección para nuestras acciones específicas a cada momento (Ostrom, 1991).

En la teoría de la gobernanza queda claramente establecido que ambas: a) la racional o calculadora, y la b) sociológica o cultural, se pueden expresar mediante el desarrollo institucional a través de normas, formales e informales. Éstas constituyen una prescripción a los modos de actuación, que puedan ser considerados conducentes a la eficiencia y eficacia en el desempeño gubernamental y administrativo del Estado.

El tratamiento del concepto de fortalecimiento institucional es muy poderoso a la hora de establecer las causas y soluciones al problema de la vivienda en un país como Venezuela. Primero debemos diagnosticar la forma de organización del Estado, ante qué tipo de Estado nos encontramos y cuáles son sus fortalezas y debilidades. Esto debe ser aclarado para poder

producir los cambios necesarios y establecer las políticas públicas pertinentes. Como pudimos volver a constatar para el caso del sector vivienda en Venezuela, a lo largo de esta investigación, existe excesiva centralización, congestionamiento operativo, alta rotación e inestabilidad gerencial en el sector, desde el más alto nivel de profundidad, como en el caso del Ministro, hasta los niveles más bajos en cargos de gran amplitud como el personal secretarial (concepto Taylor mencionado anteriormente).

El surgimiento constante de nuevos organismos creados por cada gestión gubernamental, y la desaparición de otros como: Fundaciones, Fondos y Bancos, con cambios en leyes constantemente por asuntos menores, que han podido definirse con marcos estables, ha producido marchas y contramarchas de las administraciones, que han desembocado en consecuencias tal vez algunas provocadas intencionalmente, como que sean prácticamente gestiones no factibles de ser auditadas, convirtiéndolas en ineficaces.

El poder central, más por su afán de manejar directamente los recursos financieros del Estado, que por una razonable acción contralora de su debido uso, ha contenido la descentralización efectiva y real de la administración de tales recursos financieros, sin avocarse a dirigir el timón más que a remar, como se ha demostrado suficientemente es una forma más efectiva de actuación del Estado.

Es imprescindible profesionalizar la administración pública en general, y en particular la que atiende al sector vivienda. Hay que evitar la altísima rotación existente en los cargos gerenciales, lo cual como hemos dicho, va descapitalizando en forma constante el recurso humano que ella misma ha capacitado y que en cada ciclo gubernamental, por la práctica del llamado “botín de cargos”, cambia con cada administración en excesivos niveles y cantidades.

El fortalecimiento, con el mayor grado de consenso país posible, de un marco legal para el sector y con un marco también de política económica de mediano y largo plazo, como un objetivo nacional, que permita a su vez el establecimiento perdurable de una política de vivienda, es indispensable. La estabilidad de las instituciones que han de conducir e implementar dicha política, implican de la misma manera, la necesidad de un Estado Moderno y eficaz. En nuestra opinión es la descentralización efectiva, y la regionalización federal, unida

a la municipalización operativa de la acción del Estado, la que puede crear las bases para el desarrollo urbanístico del país. Esto debe marcar los lineamientos esenciales de la política del Estado. Adicionalmente se deben establecer incentivos junto a un moderno marco regulatorio nacional en el ámbito económico, fiscal y monetario, para estimular el sector. Las leyes de concesiones de obras y servicios públicos son claves.

En opinión del actual director de la Escuela de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela, Dr. Eladio Hernández, existen aspectos positivos de cambio del Estado venezolano en el proceso actual:

“Se ha venido configurando un Estado que beneficia la aparición de una consistente ciudadanía, en términos de Dahl, una poliarquía en el Sistema Político Venezolano. No sólo más instituciones formales, como es el caso de la creación del Poder Moral y Electoral, que se crean con la Constitución del 1999, sino también por los niveles formales de organización y participación política de la ciudadanía en las estructuras gubernamentales del Ejecutivo Nacional, Estatal, Municipal y Parroquial.” (Hernández, 2008: 248)¹³.

Según los análisis realizados durante esta investigación, se ha constatado la progresiva eliminación del ambiente de libertades alcanzado hasta 1998 en Venezuela. Por ejemplo El Tribunal Supremo de Justicia, máximo órgano de Justicia del Poder Público Constitucional,

¹³ El profesor Eladio Hernández ejemplifica su argumentación señalando que con la creación, a partir de 1999 de “los Comités Locales de Planificación Pública, en donde a través de Asambleas Municipales los vecinos pueden participar en la elaboración de las políticas públicas de su municipio” o a nivel central a través de del Consejo de Estado, en donde los representantes de las regiones estatales y municipales del país pueden contribuir en la toma de decisiones que afectan sus regiones (el subrayado en nuestro). Finaliza sus comentarios con el señalamiento : “con la Constitución de 1999 se multiplicaron los órganos de gestión, supervisión y control público, como nunca lo había logrado constitución alguna de las 27 que hemos tenido a lo largo de nuestra vida republicana”. Según veremos más adelante (Capítulo V.5. Modelo de Estado y su efecto sobre la vivienda) El profesor Manuel Alcántara caracteriza el agotamiento en Latinoamérica del modelo de Estado: “estadocéntrico”; que existía hasta crisis de los ochenta como “una relación no poliárquica en la que la representación de intereses se formalizaba mediante la participación y encuadramiento de los distintos sectores en grupos orgánicos institucionalizados de diferente manera. Con el mercado, la relación se vertebraba a través de mecanismos reguladores de una extensión e intensidad notable y sobre la base de una inserción en la economía internacional poco dinámica que primaba las exportaciones de productos primarios...”

supuestamente autónomo de acuerdo a la Constitución, no permite por presiones del Poder Ejecutivo la realización de elecciones universitarias para renovar las autoridades académicas, pretendiendo violentar la autonomía universitaria para imponer un modelo de registro de electores distinto al definido por la autonomía en estas casas de estudios superiores.

En el campo contralor desde la muerte del Contralor General de la República (junio 2011), la confrontación política había impedido que el parlamento, que debería consensuar al menos dos terceras partes para su designación, relevase a la funcionaria que ejerció tal función “temporalmente”, lo que al gobierno no le era ni prioritario ni urgente, ni al parecer conveniente. Igualmente pasó con los rectores del Consejo Nacional Electoral y en el propio Tribunal Supremo de Justicia, que habiendo cumplido su tiempo para el cual habían sido designados varios de ellos se mantuvieron en sus cargos, por no haber las dos terceras partes del acuerdo parlamentario necesario para su renovación. De este modo el gobierno mantiene ese conveniente status para sus intereses particulares en detrimento del Estado.

En los ámbitos regional y municipal, el gobierno nacional a través de un subterfugio presupuestario, donde revela su talante, aplicó una dosificación caprichosa de los recursos que debían enviarse a los gobiernos estatales y municipales. Siendo el precio del barril petrolero promedio de Venezuela durante el año 2012 superior a 100 dólares por barril, el presupuesto del gobierno lo calculó con una base de ingreso del, barril a 40 dólares, para luego a través de créditos adicionales y de rectificaciones presupuestarias, administrar preferentemente los envíos de recursos a los intereses que ellos consideran válidos respaldar.

El nivel de organización Municipal-parroquial, mediante las llamadas juntas parroquiales, ha sido suprimido, y el nacimiento de los llamados Concejos Comunales no se registra sino con la aprobación del nivel máximo de centralización, en la oficina de la Vicepresidencia de la República.

Esto subraya lo que en la introducción de este trabajo fue una primera conclusión preliminar: el enfrentamiento político por el control del poder en Venezuela ha incidido decisivamente en la ausencia de una política de Estado, y aún más allá en la propia existencia

de un Estado moderno, que garantice la dinámica de aplicación efectiva de las políticas públicas en Venezuela.

La política de vivienda de los últimos años, desde 1998, entendida como una expresión más de la confrontación política por el poder mismo, ha respondido a la demagogia del populismo político que pretende ganar adhesión partidista electoral mediante la donación generalizada de viviendas, sin verdadero control y exigencia de algún pago por parte del beneficiario, con lo cual más que resolver un problema social a mediano y largo plazo, mediante una estrategia económica sustentable y sostenible para el desarrollo nacional, ha creado una falsa expectativa inviable de obtención de vivienda gratis para todos.

La expropiación de suelo urbano, que pudo realizarse con la participación de los actores involucrados: planificadores del desarrollo urbano, propietarios de suelo urbano, constructores de urbanismos y viviendas, vecinos interesados, los gobiernos nacional, regional y municipal, se ha ejecutado improvisadamente. Con consecuencias de afectar a la baja en la calidad y depreciación de los urbanismos existentes, por el impacto de nuevas edificaciones sin planificación urbana, opacidad en la tramitación de indemnización a los propietarios del suelo expropiado, siendo en muchos casos una práctica de confiscación de la propiedad privada, por incertidumbre de cuándo y cuánto se recibirán en pagos por tales “expropiaciones”.

Durante el periodo 1994-1998, en contraste, se desarrollaron las llamadas Organizaciones Comunitarias de Vivienda, las OCV. Se estimuló desde el Ministerio de Desarrollo Urbano la organización vecinal para que los necesitados pudieran acceder mediante su directa movilización a recursos públicos, para la edificación de nuevos desarrollos urbanísticos con viviendas y servicios comunitarios. Con reglas predeterminadas para la adjudicación supervisada y ordenada por los mismos ciudadanos. Estos organizadamente mediante su libre suscripción al plan y esfuerzo de ahorro mínimo, supervisaban sus sorteos de adjudicación de las viviendas.

Las OIV, u Organizaciones Intermediarias de Vivienda, fueron establecidas dentro de esta política para registrar desde pequeñas oficinas de proyectos hasta medianas y grandes constructoras. Desarrollando así proyectos previos, para luego ejecutar las obras de tales

organizaciones comunitarias. La discusión de formas de organización de la comunidad para asumir las problemáticas que le afectan y su incidencia en la propia transformación del Estado es también de sumo interés, como se ha hecho notar, en la reflexión que se pretende con esta investigación.

Las relaciones que se establecen entre la instituciones y las posibilidades de implementación de estrategias, mecanismos o tareas, para modificar las estructuras organizacionales de las mismas, con participación de los ciudadanos, ha sido aportada por estudios y trabajos anteriores: “fitting new missions to old organizations or creating new organizations, building implementation capacity” (Agranoff, 2003, p37). El problema venezolano ha sido el de un avance institucional formal desde una etapa inicial con la instauración de la democracia representativa (1958), hasta el estancamiento del sistema político-económico centralizado y rentístico, que no fue capaz de avanzar al ritmo de las crecientes demandas sociales del nuevo país urbano que surgió.

Esta vez, la coincidencia con la afirmación del investigador Dr. Eladio Hernández es directa:

La sociedad de ciudadanos, o bien a través de su participación sociopolítica en los movimientos políticos que han contribuido en la transición de un régimen a otro, han logrado sustanciales reformas en el orden político institucional, no ha sido así en lo socioeconómico. De ahí que sostengamos que no se ha podido construir un sólido piso económico, sostenible y congruente con los requerimientos de la población y su crecimiento sostenido. (Op.citp.: 254)

Así entendemos la necesidad de reasumir el debate de la reforma, de lo que llamaríamos la organización económico-práctica del Estado venezolano. Así hemos visto el pasar de estos quinientos y tantos años (desde la llegada de Colón a Venezuela 1498 a 1998 y más) de nuestra historia: por la conquista, la colonia, la independencia, las guerras internas por el control del poder, el militarismo, la primera etapa democrática y el proceso actual.

Es necesario comprender cómo opera realmente en Venezuela la administración del Estado, mediante el dominio del Poder Ejecutivo (ejemplo mencionado del caso de la manipulación presupuestaria) versus lo que podría ser un cambio sustantivo de organización Institucional de un Estado Moderno. La creación, por ejemplo, de un verdadero Consejo de Estado Petrolero, que permitiría avocarse a conocer y decidir sobre la administración de políticas energéticas, nacionales e internacionales, de mediano y largo plazo, de carácter estratégico, y que para ello maneje fondos provenientes de un determinado excedente de ingreso petrolero para el desarrollo nacional (experiencias nórdicas).

Imaginemos por un momento que un nuevo “Consejo de Estado Petrolero” administrase recursos para establecer un Plan Nacional de Reordenamiento y Ocupación del Territorio. Plan para el desarrollo nacional durante los próximos cincuenta años. Una audaz política integral de tecnología de avanzada, de industrialización y desarrollo económico para la producción alimentaria, agroindustrial y con él, la producción de vivienda, empleo y el advenimiento de un nuevo Estado moderno solidario. En un marco de libertades socioeconómicas y participación protagónica del emprendimiento público-privado, con base a los recursos naturales, energéticos y humanos disponibles en Venezuela, esto es sencillamente posible.

Un nuevo sistema de Estado parlamentario para Venezuela, con un Jefe de Estado separado del cargo de Jefe de Gobierno, ha sido una discusión inacabada en este país. Extinguida la figura de la monarquía con su Rey, quien personificaba la figura de la unidad, la continuidad de políticas de Estado de largo aliento, la defensa de la soberanía y orgullo nacionales, pareció, en algunos países de América Latina, haberse entronizado el presidencialismo caudillista como sustituto.

En la obra “Tipos de Presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina” ha sido analizado el debate del fenómeno presidencialista versus el parlamentarista para un conjunto de países del cono sur (Argentina, Uruguay, Chile, Bolivia, Brasil) y México. Allí se reexaminan ventajas y desventajas del régimen presidencial “revisando los términos en que

se planteó este debate en las elaboraciones de la década del ochenta, y notoriamente en el trabajo señero de Juan Linz (1984 y 1994)”¹⁴ (Lánzaro-Mayorga, 2001:9)

Del caso venezolano, otrora vitrina ejemplarizante durante los años sesenta del esfuerzo democratizador a través del Pacto de Punto Fijo, hoy tan vituperado, se pueden registrar luego, durante los noventa, cuando inicia el proceso de reforma del Estado, duras críticas en su implementación y en las consecuencias que algunos investigadores señalaban:

“Con este proceso de descentralización se está produciendo una descoordinación vertical del Estado venezolano por la pérdida de la competencia jerárquica de la Presidencia de la República sobre los gobernadores de estados, quedando la Presidencia, de funcionamiento centralista, desfasada ante los retos de la descentralización. En efecto, ha surgido una descoordinación entre los niveles político-territoriales, por la eliminación de la relación jerárquica que imponía una supraordinación del Ejecutivo Nacional sobre los servicios, y por la inexistencia en la Constitución de las competencias y los servicios descentralizados, para la concertación de los objetivos, metas y ejecución de las políticas públicas del Estado venezolano en su conjunto” (Álvarez-, Fernández-Quintín, 1999, p.92).

Al respecto creemos pertinente comentar, de nuestra experiencia empírica, que durante los años noventa se avanzó grandemente en procesos de mejoramiento de servicios tan vitales como el agua potable, por ejemplo, gracias a que se aplicaron políticas públicas de reorganización del sector mediante el criterio de ajustar la dimensión del organismo responsable de su operación a la cuenca

¹⁴ La obra plantea el debate del presidencialismo latinoamericano y sus aspectos problemáticos. También encuentra aspectos positivos en las “mutaciones” actuales, que intentan retomar el buen legado del periodo anterior a las crisis que dieron pie a las dictaduras: a) separación de poderes, b) su independencia relativa, c) relativa autonomía de los parlamentarios y d) sistema de controles mutuos y equilibrios institucionales que atraviesa y moldea los enlaces de partido, son esgrimidos para su defensa en casos de esos otros países del cono sur y México. Sin embargo en el caso venezolano dichos argumentos testimonian de acusación de lo que no opera actualmente de tal forma en este país.

hidrográfica. Señalado dicho criterio, por cierto, como ejemplo específico de la escuela del Public Choice que nos proponen, Ostrom, Tiebout y Warren:

“-La capacidad de control, Por ejemplo, una agencia de cuenca es la más adecuada para conducir una política de aguas.

-La eficacia, a fin de alcanzar las mejores economías de escala.

-La representación política, fundada a su vez en tres elementos que, idealmente, deben superponerse; una organización formal correspondiente al tamaño de la unidad que provee el bien; un público que agrupe a los afectados por prestación; una comunidad política, compuesta por quienes son tomados en cuenta para decidir sobre la prestación y sus modalidades”. (Meny-Thoenig, 1992:49).

De aplicación de criterios como los anteriores surgieron a principios de los años noventa en Venezuela las Empresas Hidrológicas Regionales, que frente a la calamidad que era entonces el servicio de agua potable prestado por el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (fundado en 1943), desde el nivel central, se reorganizó en diez empresas regionales competentes según cuencas hidrológicas específicas.¹⁵

Durante años recientes, la búsqueda de mayor y mejor integración latinoamericana, ha puesto de manifiesto la necesidad de cumplir normas de carácter democrático en cada país que aspire a ser aceptado en estos organismos internacionales, lo cual apenas intenta ser un control a los desmanes, que en determinadas situaciones el poder ejecutivo de cualquier país comete,

¹⁵ Tuvimos la experiencia de participar en 1991 en la fundación como miembro de la Junta directiva de la primera empresa hidrológica en establecerse. La compañía Hidrológica del Centro C.A., Hidrocentro; para tres importantes estados centrales de Venezuela: el estado Carabobo con capital en Valencia, ciudad industrial y la tercera más poblada e importante del país y los estados Aragua y Cojedes. Los gobernadores regionales de entonces eran de tres orígenes de apoyo distintos: un independiente por el partido socialcristiano COPEI, otro por el Movimiento al Socialismo MAS y el otro por el partido en el gobierno central, el partido socialdemócrata Acción Democrática. Esto demostró la gobernabilidad posible en la diversidad y el inicio de un proceso esperanzador de reformas.

violando los preceptos de respeto a los derechos civiles, políticos o humanos, de sus ciudadanos.

Una vez resuelto el establecimiento de fortalezas institucionales del Estado, en cada una de sus instancias, se podrá constatar que el mercado funcionará estimulado por la apropiada presencia de éste, asegurada con un marco jurídico y de políticas públicas adecuadas para la economía, y por tanto en el sector vivienda, con lo cual la producción se expresará como respuesta consecuente.

III.5 Hipótesis

El Estado Venezolano, debido a su condición de Petro-Estado, ha producido una sociedad rentista, poco industrializada, con excepción justamente del petróleo, debido a la intervención de trasnacionales durante varias décadas en el país; con lo cual mantuvo un sistema político centralizado y petrolero-dependiente, sin definición de una estrategia de desarrollo socio-económico y de ocupación territorial equilibrada, sin la participación armónica de los distintos actores e intereses, y del manejo eficaz de variables fundamentales de producción involucradas: tierra, trabajo y capital (modelo de Estado).

A consecuencia de esa realidad se generó concentración de población de manera anárquica en la ciudad capital y principales urbes norte-costeras, sin condiciones de vivienda y hábitat dignas, en búsqueda de la repartición del beneficio petrolero, con una excesiva economía informal, inestable y condicionada en el tiempo a las fluctuaciones de los precios del mercado energético mundial.

Esa ausencia de estrategia de desarrollo y diversificación económica para la modernización del país, , en alianza con el sector privado (capital), la ocupación inadecuada del territorio (tierra) y el aprovechamiento de sus potencialidades, ha traído un elevadísimo empleo precario en la economía informal o desempleo abierto (trabajo) y el asentamiento de cordones de miseria en las grandes urbes (tierra) donde al trabajador (trabajo) no le es posible

demandar efectivamente (capital) un bien tan vital como una vivienda planificada (producción vivienda).

CAPÍTULO IV

TIERRA, TRABAJO Y CAPITAL

Para abordar la investigación del problema habitacional en forma adecuada, y posibles soluciones al mismo, nos enfocamos mediante la pregunta formulada en el capítulo anterior (III.1, Gráfico 2, Pág. 70) ¿cuáles factores intervienen directamente en la producción de vivienda, en cualquier periodo, en cualquier entorno socio-económico, modalidad de organización de Estado o modelo político gubernamental? Así, aislándonos de otras consideraciones por un momento (abstracción metodológica), podemos establecer que para la producción de viviendas dichos factores, que llamaremos factores intrínsecos: tierra, trabajo y capital, permitirán aclararnos cuál es la magnitud del problema planteado en el caso venezolano. Rompiendo luego dicha abstracción metodológica, utilizada momentáneamente como herramienta en la presente investigación, nos enfocamos en analizar la gestión del Estado en cada una de ellas. Nuestra abstracción, como método para el análisis, puede ser de utilidad en otras naciones, ya que dichos factores intrínsecos: tierra, trabajo y capital, son variables claves que todo Estado responsable debe atender, a la hora de establecer una política desarrollo de hábitat y vivienda, sustentable y sostenible, para el bienestar de su población. Veamos a continuación a que nos referimos:

IV.1 Tierra

La tierra y su disponibilidad, su característica y/o condición geomorfológica, su vínculo de cercanía a la existencia de agua posible de potabilizar y transportar, así como de otros servicios complementarios como la energía, determinan su uso y por tanto su valoración. La posibilidad de producción alimentaria y de establecimiento de procesos de producción de bienes esenciales e intercambios con otras comunidades, es decir transportación y creación de mercados, también definen dicho valor.

Aunado a lo anterior existen otros factores externos que contribuyen a asignarle valor a una porción de tierra, como por ejemplo la posibilidad de afectación que pueda darle el Estado a un área específica, de acuerdo a causas de utilidad pública. El impuesto predial, que se deriva del aumento del costo del terreno por las mejoras urbanísticas realizadas, es otra forma de intervención del Estado.

El desarrollo institucional de cada país, y la implicación respecto a la seguridad jurídica que garantice el derecho de propiedad a todos y cada uno de sus ciudadanos, es considerado como imprescindible para el establecimiento de una política de producción estable de viviendas, a mediano y largo plazo, en procesos continuos, expandibles y sostenibles, con base a las necesidades reales de cada ciudad o país, junto a la ética y conveniente prosperidad compartida de su población (cohesión social).

En esta investigación específica del caso venezolano, vamos a mostrar algunos datos comparativos, lo que nos permitirá visualizar la correlación existente entre ese modelo de Estado y su “grado de desarrollo institucional” y la mejor obtención de resultados en la planificación y desarrollo del uso de la tierra, para las ciudades y otros usos, en cada país escogido en Iberoamérica, con el consecuente grado de solución al problema de dotación de vivienda para sus familias. Intentamos explicar que la acción oportuna, equilibrada y equilibradora del Estado, cumpliendo su función reguladora, incentivando los avances convenientes y controlando las trasgresiones al buen uso de la tierra, es determinante para el desarrollo verdaderamente armónico del hábitat y la satisfacción de la necesidad de vivienda a todos sus ciudadanos. En distintos ambientes, gustos y posibilidades en el tiempo, con soporte adecuado del Estado, gracias a la concepción correcta de éste y la acción colaborativa intergubernamental, se crean las condiciones para el desarrollo de las capacidades productivas de la alianza público-privada, que unida a una nueva estrategia de cooperación internacional arrojarían, a nuestro parecer, los resultados esperados por los ciudadanos del mundo de hoy.

Es sin embargo preciso reconocer que un país como Venezuela, donde el 5% de la población, hacia el año 2001, poseía un 75% de la tierra urbanizable en condición de propiedad privada (INE), mostraba profundas distorsiones frente a un sistema de Estado deseable para la

cohesión social, el equilibrio político- económico y el desarrollo del hábitat adecuado en la ocupación del territorio.

Se han hecho estimaciones por parte de la Cámara venezolana de la Construcción sobre las cantidades de tierra que sería necesario urbanizar para satisfacer las acumuladas y crecientes necesidades habitacionales en Venezuela: cuatro mil hectáreas por año, es decir unas 60 000 mil hectáreas de tierras a ser urbanizadas en un periodo de 15 años (igual periodo al que ha durado el régimen actual del gobierno Chávez-Maduro).

La tierra es el insumo básico insustituible, no renovable, único, desde donde se produce horizontal y verticalmente las edificaciones para la vivienda y la vida. Los equipamientos que acompañan la vivienda son tan necesarios como la vivienda misma, para satisfacer la calidad de vida esencial de los ciudadanos. Equipamientos hospitalarios y de salud en general, centros educacionales, industriales, empresariales, de comercio, de entretenimiento y de cultura, son al lado del desarrollo habitacional un todo necesario de desarrollo urbanístico. Estos funcionan conjuntamente con la vialidad para la movilidad, la dotación de agua y la energía. La recolección y disposición de aguas servidas, de desechos sólidos y demás servicios, requieren de espacio terrestre para su construcción.

La tierra significa un reto a las políticas de Estado en cada país, y para la comunidad internacional, que debe preservar el hábitat mundial. El uso adecuado de los recursos naturales y del ecosistema en general tiene en el factor clave tierra su mayor desafío, para la sustentabilidad y sostenibilidad de las ciudades y de la vida misma (Gore, 2007)

IV.2 Trabajo

Una de las imágenes más difundidas sobre el hombre del trópico ha sido la del tipo acostado en una hamaca, debajo de un árbol, con el racimo de bananas colgando y con su brazo estirado para tomar fácilmente la fruta. Muchos de los que han contribuido a la distorsión de otras culturas lo hacen, en no pocas ocasiones, no solo por ignorancia sino por el interés de subyugarlas.

El trabajo transformador del entorno, que cada civilización acomete, con base por supuesto a su realidad climática y a las amenazas y oportunidades que de ella capta, están determinadas por un proceso complejo de aprendizajes y adaptaciones que le permiten en primer lugar sobrevivir, luego subsistir, para entonces tomar conciencia del vivir. Finalmente gracias a las experiencias y conocimientos acumulados le permiten planificar, para con su inventiva, su creatividad y organización, establecer condiciones que logren controlar cada vez más dicho entorno, en su propio provecho o bienestar.

En la realidad venezolana, país tropical de inmensas potencialidades (representa aprox. 5.1% del total de la América Tropical), las oportunidades de aprovechamiento del espacio territorial han sido estudiadas, y señaladas acertadas recomendaciones por nuestros investigadores. Sin embargo los modelos de desarrollo copiados de países con zonas climáticas templadas o muy frías, en los llamados países desarrollados, parte por la poderosa influencia de los mercados y en parte por una cierta tendencia de las propias clases dirigentes de nuestros países, llamados subdesarrollados, a tomar los parámetros políticos de otras latitudes, sin reflexión y creatividad propias, hace que ocurra este fenómeno; dentro de un mundo cada vez más globalizado por la revolución tecnológica devenida en uso de tecnologías de la comunicación, la cibernética y el transporte.

En medio de estas consideraciones, frente a la posibilidad de realizar propias y convenientes adaptaciones a nuestro entorno climático directo, de amenazas y oportunidades específicas, como hemos dicho, nos aproximamos hoy al encuentro con otro entorno mundial que nos deja desprovistos del tipo de “abrigo distinto” al que se requiere en aquellas regiones. Como ejemplo reciente podemos mencionar convenios con Rusia, China, o Bielorrusia, para intercambiar “petróleo por viviendas”, sin dar el peso que corresponde a la importante tradición establecida en Venezuela de la experiencia española, también de Italia y Portugal. Estás, que nos tomó siglos en aprenderse y desarrollarse como modelos urbanísticos y constructivos, con los materiales disponibles en nuestro trópico, no debe soslayarse. Reconocer nuestras necesidades reales, de tipo climática, cultural, socioeconómica; nuestra tradición en construcción y el desarrollo de una cultura de derechos laborales, dentro de una cultura política distinta y que estimamos más deseables que en otras latitudes, deben ser reconsideradas.

El presidente Caldera, desde antes de su primer gobierno (1969-1974) por ejemplo, es recordado por haber desarrollado una actividad muy dedicada al tema tanto laboral como al de la vivienda en Venezuela, durante su trayectoria pública. No se trata de abandonar la idea de aprender de otras culturas, algunas milenarias como la China. Se trata de ser sensatos y aprovechar la inmensa riqueza cultural que ha tomado siglos en formarse para nuestra propia conformación como nación mestiza, sus valores urbanísticos, sus tradiciones e identidad nacional.

Nuestra integración racial y cultural hispanoamericana podría redescubrir el camino de un nuevo desarrollo, con fortalecimiento de nuestra identidad socio cultural e idiomática, a la par del aprovechamiento del carácter tropical de nuestro clima y de todos los recursos tecnológicos, organizacionales y en valores que nos caracterizan como nuevo mundo, mezclado como mundo nuevo, que vino de aquella maravillosa equivocación de Colón en su búsqueda de una nueva ruta al oriente, encontrándose con estos territorios americanos, creyendo que navegaba por ese mar de la China. Esta nueva alianza euro americana está vigente.

Nuestro problema entonces, según se demuestra con el análisis de las estadísticas oficiales recogidas, a lo largo de varias décadas, es el no haber desarrollado procesos productivos que nos permitiesen el uso intensivo de nuestra propia mano de obra, con el uso de métodos y tecnologías adaptadas a nuestras condiciones naturales , económicas y sociales, para la transformación del hábitat en zonas de ciudades ecológicas, ciudades sustentables, ciudades bien dimensionadas, con bajas alturas por nuestra condición sísmica, ciudades para el bienestar humano, en armonía con la naturaleza.

La realidad de concentraciones poblacionales, y creación de mercados artificiales donde se inducen necesidades superfluas, donde el hedonismo, la pérdida de valores de solidaridad y respeto al semejante, junto a un consumismo desenfrenado, convierten a éstas más que ciudades en zonas de supervivencia y agresión entre los propios seres humanos, con daños a veces irreversibles de degradación a escenarios geográficos que la naturaleza nos obsequiara en su momento.

La intervención inconsciente de la sociedad, por ambición desenfrenada e irresponsabilidad con la naturaleza y el propio semejante, convierte la sociedad humana en grupos aislados, en sociedades de supervivencia, prácticamente al modo del darwinismo social, que las hace descender a niveles de una suerte de guerra civil encubierta, por la incontrolada delincuencia, como es en el doloroso caso venezolano. También en guerras abiertas de luchas del narcotráfico, en otras ciudades del continente, como es el caso mexicano o colombiano.

En nuestra investigación atendemos el factor trabajo con el de la producción de vivienda, basándonos como señalamos al comienzo en que debido a la pobreza no existe capacidad de demanda real de vivienda. Por ello es preciso entender que para romper tal círculo vicioso, se debe establecer con claridad un modelo productivo que incorpore al necesitado a la vida productiva. El trabajo estable permitirá que puedan ser aplicados sistemas de crédito para la adquisición de viviendas. Esto implica que es la generación de empleo el factor determinante para que el necesitado de vivienda pase a la condición económica necesaria de demandante real del bien, ingresando a un sistema virtuoso de agente económico productivo y rompiendo el círculo vicioso de la pobreza. Por supuesto que la creación de empleo implica además de la activación de áreas de inversión bajo incentivos gubernamentales, el desarrollar programas de capacitación para el trabajo estable. El no contar con empleo estable conspira contra la buena condición del desarrollo de la productividad, en la estrategia de aprender trabajando y trabajar aprendiendo, es decir el empleo productivo, estable, de capacitación continua, que permita el progreso del trabajador en su calidad de vida, junto con ahorro de retiro.

El progreso del trabajador, asociado a programas permanentes de capacitación de mejoramiento continuo elevará su productividad y salario también, de forma continua, creando condiciones, mediante la industrialización de la producción de viviendas, que redundará en el progreso de los sistemas crediticios que harán vivir bien al beneficiario de una vivienda digna (leasing habitacional). Incorporar el necesitado al trabajo de construcción de viviendas no se debe entender como “un plan circunstancial de que participe solo en la construcción de su propia casa”, sino el que el Estado diseñe un modelo de gestión que permita la construcción de ciudades dentro del esquema municipal, participando así el trabajador como empleado permanente de organizaciones estables, dedicadas al desarrollo urbano de ciudades, desde

distintas oportunidades y diversas tareas, con todos sus ángulos y etapas, desde el arranque de su planificación y a través de su ejecución de corto, mediano y largo plazo. Por supuesto esto a la par del desarrollo de las zonas de producción industrial cercanas. Así se institucionaliza y se desarrolla un conocimiento organizacional. Esto lo aclara la definición: “el puesto de trabajo es la unidad mínima de la estructura administrativa. Se define como una unidad específica e impersonal, constituida por un conjunto de actividades que deben realizarse en ciertas condiciones y con unas aptitudes y actitudes que debe tener la persona que ocupe este puesto” Debemos distinguir entre puesto de trabajo (de naturaleza impersonal) y el titular del puesto de trabajo (que es la persona que lo ocupa y ejecuta las actividades de este)”, (Ramió, 2002).

¹⁶Con lo anterior queremos precisar que la creación del empleo estable, incorporando al necesitado de la vivienda a un empleo en la organización del trabajo para obtener tal objetivo, va más allá de lo que parece haberse entendido de manera precaria por parte de sectores gubernamentales de turno. Es decir cuando en oportunidades anteriores hemos hablado de puestos de trabajo y específicamente en el sector construcción, nos hemos referido a la industrialización del sector construcción, con lo cual se crean puestos de trabajo por inversión y desarrollo de la producción de viviendas.

No debe pretenderse incorporar al necesitado de vivienda al proceso de producción de la misma en ciudades, sin capacitación básica previa. Hacer desde obrero raso hasta de maestro de obras de la construcción requiere capacitación y experiencia progresiva. La enorme brecha de deuda en vivienda social junto al empleo de calidad existente en la nación venezolana se debe atender integralmente. Como sabemos de los estudios y diseños de Taylor en cuanto a organizaciones de alta eficiencia, los puestos de trabajo con gran amplitud (dispersión en el número de tareas) son poco productivos y los puestos con profundidad son aquellos que requieren alto grado de dominio y control sobre la actividad y las consecuencias para el logro de los objetivos propuestos, con la calidad, en la cantidad y bajo los criterios de toma de decisión, que posibiliten un alto desempeño de la organización.

16 Ramió M. Carlos (2002) discute ampliamente este tema en su obra: Teoría de la Organización y Administración Pública. Tecnos. España. Este aspecto de formalizar la organización administrativa de la gestión pública en Venezuela sigue siendo clave por las prácticas atrasadas que permanecen de aplicación de botín electoral, tráfico de influencias y nepotismo.

En Venezuela se observa como el trabajo directo de sus habitantes, por la llamada autoconstrucción, ha edificado sin criterios de estabilidad de suelos, drenajes de aguas de lluvia, aceras para movilidad peatonal apropiadas, sin diseño de vías de acceso vehicular, y sin ordenamiento de servicio de acueductos y cloacas ni disposición de desechos sólidos; en pocas palabras sin desarrollo urbanístico planificado. Esto ha conllevado al deslizamiento de taludes, en ocasiones pérdidas de vidas y en muchos casos del principal patrimonio familiar que durante años invirtió el ciudadano humilde para construir su casa. Sabemos que esta realidad se presenta por inexistencia, dentro de ese gran esfuerzo de los constructores por autogestión de sus viviendas, en los llamados barrios de Caracas, así como en capitales regionales, de una labor de profundidad del personal de ingenieros y técnicos, dentro del desarrollo efectivo de las organizaciones, públicas y privadas, llamadas a soportar esa área de responsabilidad de la organización social para la construcción de las ciudades venezolanas.

Con el aumento de la construcción informal de viviendas, que agrava más el continuo proceso de invasiones y densificación de habitantes en cerros inestables, sin planificación urbanística y de servicios básicos como: agua potable, acceso vial, electrificación y cloacas, se produce una agudización de la crisis del hábitat y de la vivienda en Venezuela (Lovera, 1995)

IV.3 Capital

El capital, dentro de los factores intrínsecos que inciden en la producción de viviendas, precisamos previamente fundamentarlo teóricamente con claridad, bajo el concepto integral que manejaremos de dicho término capital. Este lo reconocemos como la existencia y/o la acumulación de un recurso de valor intercambiable en un mercado, sea que esté o no representado mediante moneda reconocida y sustentada por un país. También capital es el conocimiento acumulado de valor científico- social y/o tecnológico por una persona, grupo u organización como capital social o humano. También la posesión de un bien tecnológico factible de transarse en el mercado, que va desde maquinarias o equipos de producción y otros bienes tangibles e intercambiables dentro de éste. El aspecto del capital en el tratamiento del problema de déficit habitacional es de suma importancia, porque está, entre otras

consideraciones, asociado al reconocimiento que se da en una sociedad determinada al valor de la vivienda, el financiamiento para desarrollar proyectos de construcción de las mismas y al financiamiento a los adquirientes de éstas. El valor de venta y el valor de alquiler son indicadores muy sensibles y claros, relacionados con la estabilidad político-económica de un país y de sus políticas públicas dirigidas a este sector. En el caso venezolano, analizado en la presente investigación, nos hemos ocupado de evaluar las variables socio-económicas como resultantes del modo como se ha concebido y por tanto instaurado un modelo de Estado rentista petrolero, es decir Petro-estado con su efecto sobre el factor capital (tecnológico o financiero).

La atención de este factor, en relación a las cantidades de inversión requeridas para satisfacer las necesidades de infraestructura pública para el desarrollo, lo establece como variable clave en el análisis del problema urbano en general y de la vivienda social en particular.

Según cifras presentadas de la Cámara Venezolana de la Construcción¹⁷, en un plan teórico para el análisis a quince años, periodo 2012-2027, se requerirían construir unas 275 000 viviendas promedio por año para solucionar el déficit acumulado más la necesidad agregada por crecimiento de la población, con una inversión estimada de casi 300 000 millones de dólares (300 millardo), es decir invertir cerca de unos 18 000 millones de dólares (18 millardo) anualmente.

En un trabajo colectivo publicado en 2004, con estimaciones al tercer trimestre de 2002, realizadas por cinco arquitectos y dos ingenieros, dentro de los cuales se encontraba el actual ministro de vivienda y hábitat, ingeniero Ricardo Molina, nos dice: "Una estimación optimista de los recursos que se han manejado para resolver estos problemas durante los últimos cuatro años da la cifra de 2100 millardos anuales, incluyendo allí por parte del Estado recursos nacionales ordinarios y extraordinarios, situados, aportes especiales, fondos de ahorro (Ley de Política) y reinversión de recuperaciones en el sector que montan 1800 millardo, y además inversiones propias de los habitantes de los barrios para el mejoramiento de sus viviendas.

¹⁷ En abril de 2012 la Cámara Venezolana de la Construcción en su evento anual presentó un estudio de caso (Alayón -De Viana,) sobre el tema de la vivienda en la experiencia chilena.

Gran parte de los recursos presupuestarios no han llegado a los organismos ejecutores” (Molina y otros, 2002: 333).

En el trabajo anterior se afirma que esto evidencia dos grandes problemas: “la alta insuficiencia de recursos” y que dada la escasez hay que establecer “prioridades muy rígidas”. También que esos dos problemas no habían recibido atención adecuada (Op. cit.: 333). El cuadro que presentan de necesidades por satisfacer en 10 años y montos a ser invertidos suma la cantidad de 62.752 millardos de bolívares. Esto a valores del dólar oficial 6,30 Bs./\$ da un poco más de 10 millardos de dólares en diez años, es decir un poco más de un millardo de dólares por año (de ser ejecutados a partir del 2003 hasta 2012 serían los diez años considerados en esta estimación).

Vemos como difieren de 18 millardo de dólares estimados para cubrir necesidades de urbanización y vivienda por la Cámara Venezolana de la Construcción frente a estimaciones de un millardo realizadas por un conjunto profesionales que incluyen al hoy Ministro de vivienda. Esto nos permite comentar que dentro de las dificultades a vencer, para afrontar adecuadamente la problemática de la vivienda y hábitat en Venezuela, está el contar con datos fehacientes obtenidos a través de métodos científicos más rigurosos, de control de gestión, estadísticos y de cálculo, que permitan establecer reales parámetros de medición de las necesidades, las prioridades y los planes de acción.

El monto y direccionalidad del esfuerzo del Estado en inversión pública directa en infraestructura es considerado estratégico para el funcionamiento de la economía de todos los países, más aquellos en países en vías de desarrollo donde los requerimientos del sector son más apremiantes, como se puede ver en la formación del capital bruto de sus economías. En el caso de economías emergentes como la China los porcentajes de altísimo crecimiento económico, requieren y/o conllevan a fuertes inversiones en infraestructura pública.

En artículo de prensa¹⁸ el profesor Alfredo Toro Hardy señalaba recientemente la importancia, en relación a América Latina, de las inversiones en el sector de las

¹⁸ Artículo en el diario de Venezuela: El Universal, 21 de junio 2012, “China y las infraestructuras en América Latina”.

infraestructuras, señalando que se preveía una cifra de unos 450 millardo de dólares en el periodo 2011 al 2015, lo que representa un 2% del PIB de la región. Sin embargo se consideraría insuficiente aún agregando e igualando la inversión privada ocurrida en el periodo 1996-2001 que fue de 1,4% del PIB de la región en esos años. Un 4% según expertos se estima lo necesario en la actualidad debe ser invertido en América Latina. También se destaca el papel de países, que como el caso de la China, han empezado a tener un papel relevante en esta región latinoamericana. (Toro Hardy, 2012).

Los desafíos de estar bien preparados que representa recibir inversión bajo endeudamiento, con China por ejemplo, que se pagaría con la factura petrolera venezolana ya tan exigida, es que se deben prever otras fuentes de ingresos futuros en divisas y el autoabastecimiento en ciertos bienes y servicios, pues la devaluación del bolívar en un ambiente de control cambiario como el de Venezuela es ya sumamente preocupante.

Las políticas de desarrollo de la organización de la gente, la cultura en las relaciones intergubernamentales, la acción colaborativa entre los gobiernos locales, regionales, nacionales e internacionales y las sociedades, son fuente de esperanza de una mayor y mejor calidad de vida en el porvenir de los países. Todo este conocimiento en relación a redes de colaboración y participación que se ha venido desarrollando, desde hace más de dos décadas, nos revela el enorme potencial que tiene esta orientación del cambio de paradigma de cómo podría desarrollarse la nueva interacción del ciudadano y sus redes con las instituciones, empresas, ciudades y países, para la resolución de los problemas y satisfacción de las crecientes necesidades humanas (Agranoff, 2003). El capital humano surge entonces como el problema y la solución al propio tiempo de esta grave situación de la vivienda en Venezuela. La comprensión de que es la organización de la nación mediante un Estado fuerte, basado en valores y principios de corresponsabilidad del ciudadano, sembrando conciencia ciudadana y participación de la misma en la solución de su problemática de vivienda y hábitat, entre otras prioritarias (salud, educación, cultura, justicia), es la clave del progreso material y espiritual del pueblo.

CAPÍTULO V

UN PUNTO DE REFERENCIA. SITUACIÓN DE LA VIVIENDA EN VENEZUELA

Un punto de referencia

Para observar desde un punto inicial, con base a datos consistentes, la situación de la problemática de vivienda en Venezuela, enmarcado en un lapso viable para esta investigación, se acudió, dentro de un periodo de duración similar a la última etapa del gobierno de Hugo Chávez Frías y haciendo punto de referencia en el año 1998 de su elección, catorce años antes ($1998-14=1984$), y catorce años que duró ($1998+14=2012$) da un lapso de veintiocho años: 1984-2012; es decir aproximadamente las tres últimas décadas.

Se tomó el Censo Nacional próximo del extremo cronológico temprano (año 1984). El censo del año 1990 recogió el impacto como antecedente reciente, o punto de partida referencial y objetivo de análisis inicial de la situación. Se resume en la Tabla No.2.

TABLA 2. Situación habitacional en Venezuela

SITUACION HABITACIONAL	CENSO 1990	
	Nº DE VIVIENDAS	%
Total viviendas	3.889.819	100,0
Viviendas ocupadas	3.534.507	90,9
Aceptables	3.075.350	79,1
Inaceptables(1)	459.157	11,8
Viviendas desocupadas	355.312	9,1
Total Familias (2)	3.955.433	
DEFICIT HABITACIONAL		
Déficit funcional		420.926
Déficit bruto		880.083
Déficit neto (3)		595.248

Fuente: OCEI Censo de población y vivienda año 1990

(1) déficit estructural

(2) En el censo 1990 se incluyeron los núcleos no familiares.

(3) Solo se le restan al déficit bruto las viviendas desocupadas aceptables

Con los datos mostrados en esta Tabla 2, podremos confirmar la definición establecida en la fundamentación de nuestro marco teórico: Necesidad no es igual a Demanda. La existencia como puede verse de un 9.1 % de viviendas desocupadas pone de manifiesto que ante tremendo déficit bruto de 880 083 viviendas hasta ese año, no se produjeron en gran proporción contratos de venta de viviendas, debido principalmente a la falta de capacidad de demanda por parte de la población pobre hacia tal bien, adicionalmente a la inseguridad jurídica para el alquiler, ya presente en la legislación de aquellos años, que desfavoreció la posibilidad del desarrollo de los arrendamientos y las inversiones para las construcciones a tal fin.

En el número total de familias viviendo en Venezuela para aquel año 1990, observamos que: para casi cuatro millones de familias (3 955 433) existía alrededor de un millón de

viviendas de déficit (880 083), lo cual marca que alrededor del 25% de la población no poseía una vivienda digna para entonces, la mitad aproximadamente de las cuales (459 157) son consideradas inaceptables según tal censo. A pesar de no estar el censo de 1981 dentro del periodo seleccionado para investigar 1984-1998, se consideró pertinente señalar en el presente estudio las cifras del censo general de población y vivienda correspondiente al censo 1981 por estar muy cerca del inicio del periodo escogido y ser un referente muy importante en cifras oficiales sobre vivienda.

Cuando analizamos dichas cifras observamos que el déficit total de vivienda registrado en el año 1981 es muy cercano al registrado en el censo del año 1990, lo cual en términos absolutos puede prestarse a confusión en cuanto a la realidad de la evolución del problema planteado de déficit habitacional. El déficit total registrado en 1990 es de 880.083 viviendas frente a un déficit de 859.169 en 1981. Apenas 20 914 de diferencia, es decir casi 21 000 viviendas de déficit agregado. Pero cuando comparamos la población que registro el censo en 1981 fue de 14. 516.735 frente a los 18.105 265 de habitantes nueve años después. ¡Esto significa que a pesar del crecimiento de la población el monto bruto del déficit prácticamente se mantuvo en el periodo!, con solo esas 21 000 viviendas agregadas al déficit frente a cuatro millones y medio de habitantes agregados en ese lapso. Esto implicaba un descenso significativo de la tasa de déficit por habitante, con lo cual se mostraba prometedor el futuro en cuanto a la solución del problema habitacional en el tiempo, de ser ciertas esas cifras y de continuar esa tendencia.

Lamentablemente luego, cuando contrastamos cifras del censo de población y vivienda del año 2001 con las cifras del último censo correspondiente al año 2011, y revisamos cifras estimadas por la Cámara Venezolana de la Construcción, el déficit bruto de viviendas es hoy aproximadamente de tres millones. Esto significa que la mitad de la población venezolana de cerca de 29 millones de habitantes, con base al último censo 2011 (INE), aproximadamente unas catorce millones de personas están sobreviviendo en malas condiciones, desde pésimas o muy precarias hasta regulares, por malos servicios, inaccesibilidad vehicular, mala recolección de desechos sólidos y líquidos, entornos insalubres, inestabilidad de suelos y de estructuras

frente a sismos etc. Es curioso señalar que un informe del BID (Shlomo, 1999), calificaba como “buenas” las condiciones de las viviendas en los barrios caraqueños.

Vemos en consecuencia, como se fue deteniendo en el tiempo la industria formal de construcción de viviendas en Venezuela. En esos 21 años (1990-2011), esto representa la acumulación de dos millones de viviendas de déficit. Lo que significa aproximadamente 100.000 viviendas promedio por año, de déficit bruto agregado, desde 1990 hasta el día de hoy. Lo anterior nos demuestra la tendencia creciente de agravamiento del problema en cuanto a tamaño, pues a los déficits netos interanuales, se le van agregando los ranchos edificados por la gente en condiciones de informalidad y se va produciendo el aumento de la necesidad por parte de una creciente población, con una tasa de variación indeterminada, que va empeorando el fenómeno (Véase información siguiente Tabla 3, con los tres últimos censos realizados).

Como hemos comentado anteriormente esa pobreza venida del campo venezolano, que se fue asentando alrededor de las principales urbes de Venezuela, fue producto de ese crecimiento poblacional más acelerado que el crecimiento económico, con reducción del ingreso per cápita del venezolano. Entre 1976 y 1996 el crecimiento de la población fue a una tasa del 2,18, mientras que el de la economía fue de 2,14. También el aumento de la desigualdad económica, en la década de los ochenta y noventa, se agravó. En 1970 el 10% de la población recibía 31,7 del ingreso mientras que para 1998 el 10% de la población venezolana recibía el 44 del ingreso (Francés, 1999).

Todos estos aspectos macroeconómicos investigados, y que hemos señalado hasta ahora, nos posibilitan ir perfilando un análisis de posibles causas estructurales de la realidad social como consecuencia de un Estado incompetente para diseñar las estrategias político-económicas y para producir los cambios que permitiesen revertir tales situaciones.

Las políticas de Estado para la promoción de una mejor ocupación territorial, la diversificación hacia otros sectores productivos, además de la industria petrolera, con creación de fuentes de empleo estables y bien remuneradas, con ventajas comparativas no fueron impulsadas o no fueron suficientemente exitosas, por lo cual la desigualdad económica y el déficit de hábitat y vivienda es el resultado.

En la Tabla 3 siguiente, obsérvese en los últimos veinte años, tomando referencia el censo del año 1990, pasando por el censo 2001 y terminando con el último censo 2011, como nos revela que no ha habido ningún cambio significativo.

TABLA 3. Censos oficiales de vivienda por Entidad Federal en Venezuela.

ENTIDAD FEDERAL	CENSO 1990		CENSO 2001		CENSO 2011	
TOTAL	(100%)	4.110.019	(100%)	6.242.621	(100%)	8.216.443
DISTRITO CAPITAL ^{*cambió alcance territorial}	11,7%	480.961	7,9%	491.590	7,1%	581.043
ESTADO:						
AMAZONAS	0,3%	11.936	0,3%	16.680	0,5%	37.692
ANZOÁTEGUI	4,8%	198.856	5,5%	343.155	5,8%	472.605
APURE	1,4%	56.447	1,4%	84.703	1,5%	123.070
ARAGUA	6,1%	252.500	6,2%	385.566	6,1%	502.128
BARINAS	2,3%	95.786	2,7%	166.618	3,1%	256.864
BOLÍVAR	4,7%	193.060	5,1%	315.594	5,0%	415.420
CARABOBO	7,9%	323.237	8,0%	500.306	8,4%	686.938
COJEDES	1,1%	43.515	1,1%	69.249	1,2%	100.123
DELTA AMACURO	0,4%	17.832	0,4%	24.876	0,5%	43.897
FALCÓN	3,5%	144.737	3,6%	223.279	3,4%	281.805
GUÁRICO	2,7%	112.122	2,8%	174.293	2,8%	228.689
LARA	6,6%	273.302	6,7%	415.291	6,3%	514.558
MÉRIDA	3,1%	128.401	3,2%	200.560	3,1%	252.095
MIRANDA	11,6%	477.941	11,2%	700.022	10,8%	889.161
MONAGAS	2,6%	106.726	3,2%	197.298	3,4%	282.463
NUEVA ESPARTA	1,7%	69.392	1,8%	113.089	2,1%	169.046
PORTUGUESA	3,0%	123.773	3,1%	191.548	3,2%	262.143
SUCRE	3,5%	145.380	3,3%	203.153	3,1%	250.450
TÁCHIRA	4,2%	171.051	4,4%	272.880	4,3%	351.245
TRUJILLO	2,9%	119.760	2,8%	177.254	2,7%	220.623
VARGAS			1,7%	107.503	1,6%	168.599
YARACUY	2,1%	87.619	2,2%	134.540	2,1%	129.239
ZULIA	11,6%	475.102	11,4%	733.098	12,1%	995.983
DEPENDENCIAS FEDERALES	0%	583	0%	476	0%	564

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística.

Como se observó en dicha tabla 3, la tasa de variación del número de viviendas existentes en cada estado provincial es poca. Esta estadística, por si misma, no aclara que la aparición de cientos de miles de viviendas registradas en cada ciudad son por autoconstrucción (ranchos),

que con el tiempo el pueblo va convirtiendo en viviendas, sin la debida planificación urbanística, sin estudio de ingeniería de estabilidad de las estructuras y los suelos, sin servicios de drenajes, en un entorno tropical de alta pluviosidad y sísmico, como es Venezuela.

Buscando interpretar tales resultados, dentro este periodo analizado, vemos que se produjo el primer gran impacto económico negativo debido al endeudamiento arrastrado hacia finales de los setenta, comienzos de los ochenta. A pesar del aumento de los ingresos petroleros 1981-1986, los desequilibrios macroeconómicos acumulados por la mala administración del Estado, condujeron a la devaluación del llamado viernes negro, en septiembre de 1983. Este impacto sin lugar a dudas dio inicio a un proceso de descapitalización y fuga de divisas en Venezuela, que luego hizo implosión en el año 1989 con el llamado Caracazo. Esta fue una suerte de insurrección popular o revuelta callejera, con saqueos en la ciudad capital y sus conurbaciones, con decenas de miles de muertos y heridos. Así podría explicarse porque en el periodo siguiente es cuando se siente el efecto de tan tremendos sismos dentro del sistema político del Estado democrático formal, que antes de tales acontecimientos había podido mantener en una ilusión de armonía gracias a la factura petrolera (Naím-Piñango, 1984).

Lo que es evidente cuando analizamos más allá de periodos gubernamentales aislados, o de alguno en particular, y observamos el contexto global de un tiempo histórico más amplio, es que no se ha logrado establecer una política de Estado que haya permitido planificar y ejecutar una solución sustentable y sostenible. Una política estratégica necesaria para el desarrollo de nuevas oportunidades productivas en asentamientos poblacionales, con tendencia a la disminución progresiva del déficit de vivienda, el reordenamiento de la ocupación del territorio y el mejoramiento del hábitat de los ciudadanos de Venezuela.

Los sucesivos gobiernos apenas alcanzan a preparar un presupuesto de gasto e inversión, conforme a la estimación de los ingresos petroleros más la recaudación fiscal anual. Con ello establecen un plan circunstancial, bajo el mismo modelo de Estado y sus instituciones, que va arrastrando la problemática habitacional, entre otras muy importantes la de salud pública, educación y seguridad, con base a los ciclos de bonanza, en tiempo de altos precios del petróleo, y en crisis cuando estos bajan (incrementalismo).

El Estado no ha entendido que solo no debe, ni puede, enfrentar estas crisis cíclicas (de ingresos deficitarios versus el gasto corriente + inversión en planes de desarrollo), por tanto tiene que cambiar el modo en entender su rol estratégico al frente de la nación y emprender otras estrategias que incluyan su propia reforma para la búsqueda de eficacia gubernamental.

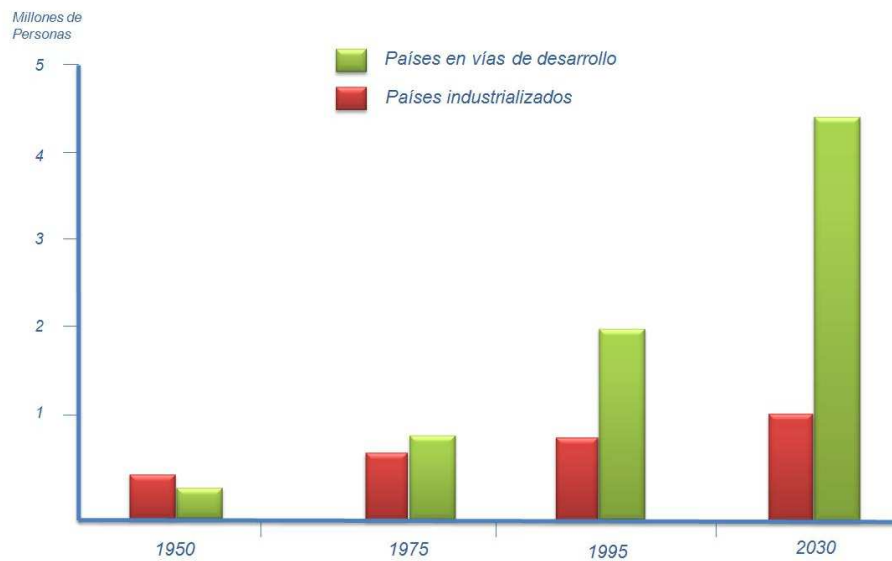
La Situación de la Vivienda en Venezuela y el entorno mundial

Vista desde la óptica de Estado (visión helicóptero), la problemática de la vivienda es la punta del ice berg que nos alerta sobre los enormes desequilibrios socioeconómicos que se están acumulando, y crecen no solo en su expresión de gravedad porcentual sino de “magnitud o tamaño” con el crecimiento poblacional, en grandes conurbaciones de ciudades o megalópolis rodeadas por la concentración en densas masas marginadas de gentes que sobreviven, día a día, en nuestras ciudades de América Latina y del mundo subdesarrollado en general.

No debemos confundir nuestra realidad con el fenómeno mundial de crecimiento de la población urbana sencillamente. Ya hemos desplazado con creces el crecimiento de estas poblaciones urbanas en los países desarrollados, pero sin la calidad básica que aquellas tienen. Ese crecimiento solo nos fue mayor hasta los años cincuenta del pasado siglo XX. Desde 1975, en adelante, se han acelerado las extremas diferencias, por la explosión del crecimiento poblacional urbano de los países de las llamadas regiones en vías de desarrollo. ¡Esta vía seguirá haciéndose más larga, por cierto, de no entenderse desde los centros del poder mundial la urgente necesidad del sensible aumento de la Cooperación Internacional para atender tales desequilibrios! Si no se atiende a razones morales, como debía ser, deberán atenderse a los costes por: la atención a las migraciones, la salud pública, conflictos bélicos con refugiados o desplazados, cuando son el peor momento para encontrar una solución improvisada para estas calamidades. Por tanto se deberá comprender que la estabilidad y paz mundial, así como el control de la desbordante criminalidad internacional no se lograrán derrotar solo con armas bélicas.

La India, país predominantemente rural, tomando en cuenta solamente su población urbana, que era para 1999 de más de 256 000 millones de habitantes, constituía la cuarta nación más urbanamente poblada del mundo (worldwach Institute, 1999).

GRÁFICO 4. Población urbana en países industrializados y en vías de desarrollo (1950 – 2030)



Fuente: WorldWhatch Institute, 1999: 17

En los países más avanzados, las ciudades han crecido gracias a las tecnologías. La llamada revolución verde en éstos, les ha permitido mecanizar los campos y alimentarlas. Curiosamente estas ciudades, en dichos países más avanzados, hacen viable a su vez ese modelo de desarrollo de su agricultura.

En cada etapa de la civilización, el hombre ha diseñado soluciones tecnológicas con base a su evolución y realidad de entorno. En Europa, en su tiempo, los griegos y romanos construyeron acueductos y modelos de ciudades sustentables y sostenibles. En América, mayas y aztecas desarrollaron sus sistemas para abastecer de agua a la población, y regar sus siembras para la producción de alimentos. De modo que nuestra preocupación hoy día, no está en la

dirección del problema tecnológico, sino más bien sociológico, politológico, del desarrollo de nuestros países, dentro de la sociedad globalizada mundial.

No debemos continuar en el intento de imitar las orientaciones que nos prescriban los países tecnológicamente más avanzados, sin antes reflexionar en profundidad sobre los distintos aspectos que se derivan de la valoración de los resultados por ellos obtenidos en sus propias ciudades. Esa es tal vez la mejor oportunidad que nos ofrecen para no repetir errores. La contaminación del hábitat y el tipo de sociedad deshumanizada que se perciben en varias de las ciudades más pobladas del planeta nos podrían arrojar claves para re planificar nuestro propio modelo de Estado, por tanto de desarrollo de nuestras países y ciudades.

En la tabla 4, se puede apreciar cómo ha variado el patrón en un siglo respecto de la concentración de la población mundial en grandes urbes. Para el año 1900 existían en América del norte cinco de las diez más pobladas del mundo y cuatro en Europa, mientras que en el 2000 seis en Asia y dos en América del Sur.

TABLA 4. Proyección Población mundial de las 10 áreas metropolitanas más grandes (1900 - 2000)

1900		2000	
Londres	6,5	Tokio	28
Nueva York	4,2	México D.F.	18,1
París	3,3	Bombay	18
Berlín	2,7	Sao Paulo	17,7
Chicago	1,7	New York	16,6
Viena	1,7	Shangai	14,2
Tokio	1,5	Lagos	13,5
S. Petersburgo	1,4	Los Ángeles	13,1
Manchester	1,4	Seúl	12,9
Filadelfia	1,4	Beijing	12,4

Fuente: WorldWhatch Institute, 1999: 14

El solo atender la construcción de viviendas en nuestras ya colapsadas ciudades existentes, no hará más que agravar una bomba de tiempo que ha comenzado a estallar con la criminalidad y contaminación, como ya ocurre en el caso de la capital venezolana: Caracas.

Ante la creencia de que estos temas son para los foros, y que debemos ocuparnos de lo urgente que nos concierne: construir viviendas, tal creencia nos coloca frente a esos barrios de Caracas, por ejemplo el barrio Petare, al extremo oriente de la ciudad o el barrio Antímano, al otro extremo oeste. Es pertinente recordar que en Venezuela el vocablo barrio designa a los asentamientos construidos informalmente, sin planificación urbanística previa y con grandes fallas de accesibilidad, calidad de servicios en general, inestabilidad estructural y riesgo por peligrosidad criminal. Se llamarían favelas en Brasil.

La siguiente Figura 4, idea construida a partir de una conferencia dictada por el profesor- investigador Alfredo Cilento (2011), ilustra la patética situación existente en Venezuela. Se muestran a continuación dos imágenes aéreas, por un lado de Puerto Príncipe (Haití) después del terremoto que desoló la isla en 2010, y por otro lado una foto aérea de la situación de precariedad extrema y el hacinamiento de las viviendas de los más pobres, en las barridas de Caracas (Barrio de Petare-Venezuela).

La situación de inaccesibilidad a los barrios en vehículos de emergencia, bomberos, ambulancias, pone en grave riesgo ante catástrofes y aún la vida diaria de los habitantes de estas barriadas. El programa “Barrio Adentro” implementado por el gobierno a partir del año 2003, intenta llevar atención médica hasta estos espacios, sin embargo la sostenibilidad permanente de esta política requiere una radical rehabilitación de los mismos.

Para dar respuesta a la grave situación de recolección de los desechos sólidos urbanos en estos barrios, así como al ordenamiento de las aguas servidas o cloacas, causantes de la mayoría de las enfermedades de sus pobladores el aspecto estructural de los urbanismos debe ser atendido prioritariamente. El programa preventivo debe ser abordado desde esta perspectiva con el plan barrio adentro en lugar de en forma correctiva cuando ya la población por tales carencias se enferma continuamente. Esa es la solución sanitaria, preventiva y estructural. La imposibilidad de presencia de seguridad cotidiana de agentes policiales y

patrullaje, para imponer el orden y la seguridad en sus barriadas, hacen que éstas también permanezcan aisladas por la violencia de bandas criminales.

FIGURA 4. Comparación entre el Puerto Príncipe post-terremoto de 2010 (Haití) y el barrio de Petare en Caracas (Venezuela)



Fuente: Cilento, 2011: 20.

El fenómeno de la autoconstrucción:

Existen diversas apreciaciones, estimaciones o señalamientos que se mencionan en cuanto a la magnitud de la autoconstrucción y/o construcción informal existente en Venezuela. Los procesos de asentamientos urbanos realizados por las propias comunidades, en las principales ciudades del país, ha sido tema de estudio de diversos urbanistas, arquitectos, sociólogos y politólogos. El trabajo de Rafael Uzcátegui (2008) “Situación y Desafíos del derecho a la vivienda en Venezuela difundido por el ILDIS, informa que, según estima la investigadora Teolinda Bolívar “el 40% del tejido urbano de Caracas ha sido auto construido por los habitantes de los barrios”. Nos permitimos comentar, que por experiencia empírica de este investigador, la denominada autoconstrucción hace parte de un proceso mixto de mayor escala, donde los gobiernos de turno, en sus tres niveles: Nacional, Regional y Municipal, para bien o para mal, han intervenido con aportes del erario público intentando producir respuestas parciales a los urgentes problemas que se presentan como: estabilizaciones a deslizamientos de taludes, canalizaciones de quebradas, otros drenajes, caminerías, etc. Dichas respuestas parciales y por tanto aisladas de un proyecto integral de rehabilitación, en cada uno de estos barrios y carentes de un Plan Maestro de construcción de ciudad y de país, colocan al Estado en un plano impotente, ante la avalancha de necesidades insatisfechas y la presión social que esto acarrea. Esta actuación no es acertada y por tanto es insostenible como estrategia de solución estructural de la problemática. Es preciso entender que el Estado debe cumplir su rol y ello es integrar las distintas visiones y propuestas que se tienen de la problemática para abordarla con éxito. El signo de estos mismos males están también en las otras ciudades importantes del interior del país como: Conurbación Maracaibo-San Francisco, Conurbación Valencia-Maracay, conurbación Barquisimeto-Chivacoa-San Felipe, conurbación Barcelona-Puerto La Cruz, Maturín- Punta de Mata, entre otras, que nos indican claramente que: existe una problemática del modo de ocupación del territorio, y más allá, de concepción del Estado y su rol, como hemos dicho, en el desarrollo integral de la nación venezolana.

No hay que pensar en construir viviendas sino en construir ciudades y repúblicas de ciudadanos.

Hasta este momento de la exposición de nuestra investigación, hemos presentado algunos datos específicos de la problemática de vivienda en Venezuela y solo comentado

algunas políticas públicas que se han aplicado en los últimos tiempos, para sentar así las bases de nuestro marco teórico y para favorecer una mirada holística desde una visión de Estado, como un punto de referencia del análisis que vendrá más adelante.

Para tener un indicador sencillo sobre las tendencias de la relación número total de viviendas registradas versus la población total del país, construida a partir de los censos realizados en los años 1990, 2001 y 2011, veamos la tabla 5, a continuación:

TABLA 5. Indicador de viviendas por habitante (1990 – 2001 – 2011)

	1990	2001	2011
Viviendas	4.110.019,00	6.242.261,00	8.216.444,00
Habitantes	18.105.265,00	23.054.210,00	28.800.000,00
Indicador de Viviendas por Habitante	0,23	0,27	0,29

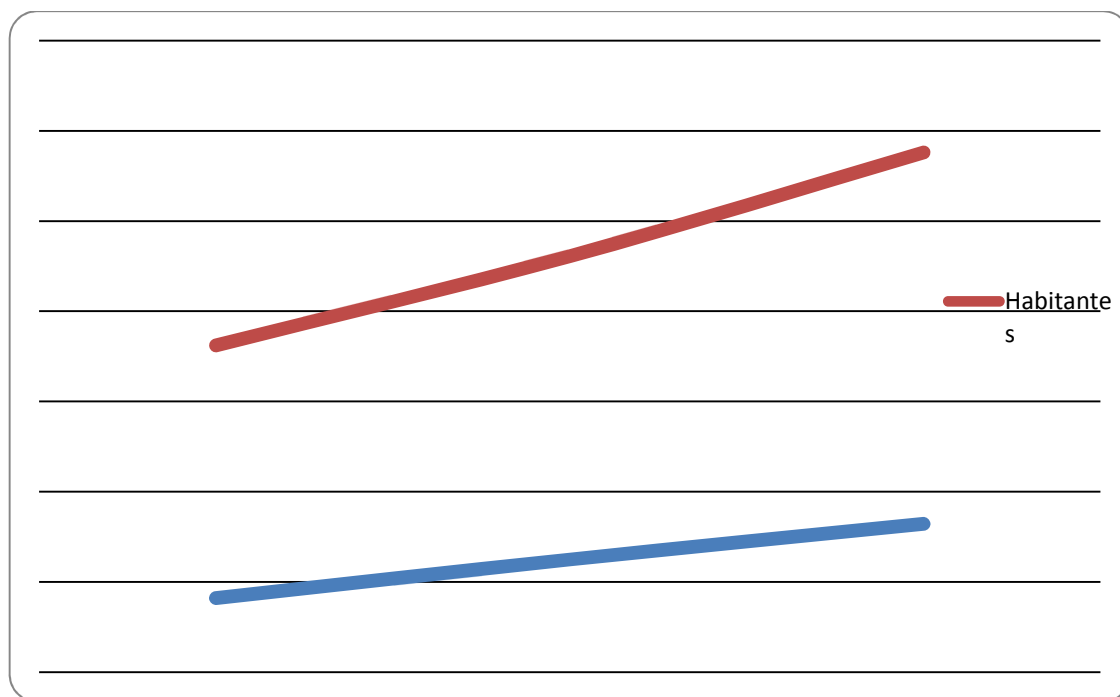
Fuente: Instituto Nacional de Estadística, INE.

De este cuadro de datos anterior, se derivan dos gráficos que nos muestran la evolución de la relación entre vivienda y población en Venezuela;

a) gráfico 5, la tendencia de crecimiento sostenido de la población venezolana (tasa con fuerte pendiente positiva de la curva) frente a la tendencia suave de la curva de viviendas construidas acumuladas en el periodo con tendencia a la disminución de la tasa.

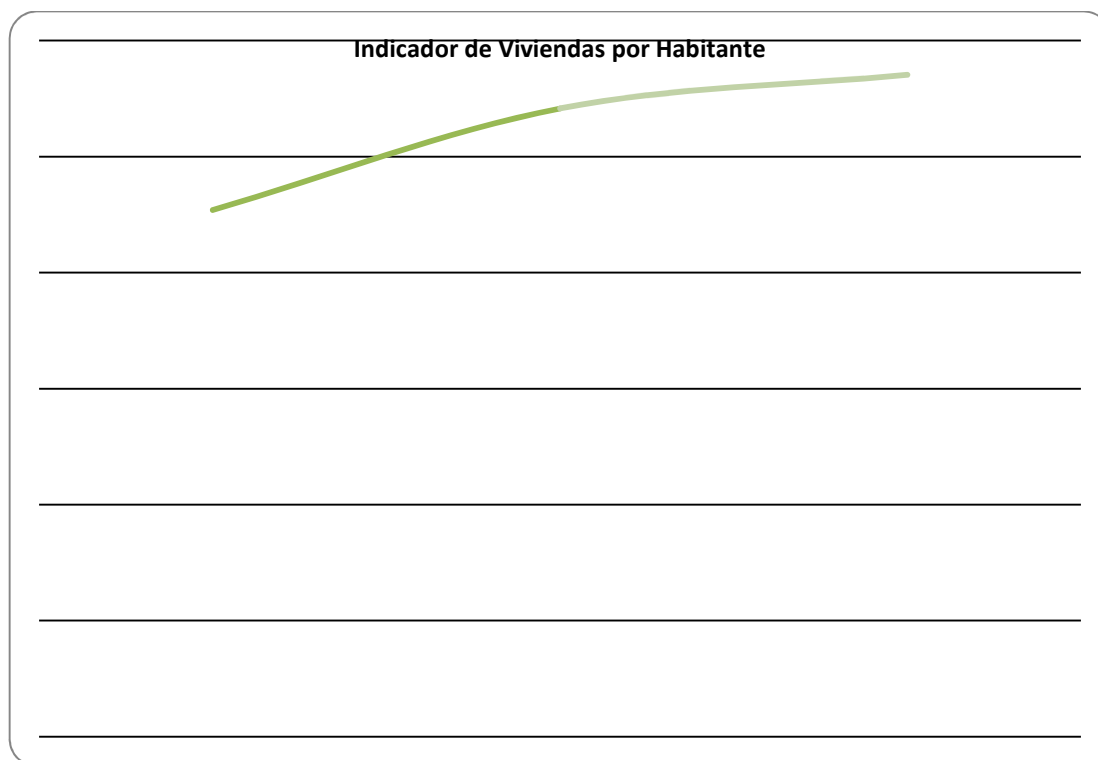
b) gráfico 6, es aclaratorio del fenómeno, que con base al análisis del gobierno, lo presentan como una disminución del índice de hacinamiento por existencia de mayor número de viviendas por habitante (indicadores: 0,23; 0,27 y 0,29, en los años 1990, 2001 y 2011, respectivamente). La curva nos muestra realmente lo más importante que es la tendencia decreciente de la tasa del indicador que refleja la desaceleración en la producción de viviendas versus la población. Esto nos lleva a la conclusión del agravamiento de la problemática de la vivienda en Venezuela. Nótese el punto de quiebre justamente antes del censo realizado en el 2001 al tercer año de la etapa 1999-2012. Adicionalmente se debe considerar la problemática del aumento explosivo de aparición de zonas informales de ranchos por autoconstrucción.

GRÁFICO 5. Censo de viviendas y habitantes (1990 – 2011)



Elaboración Propia. Fuente: Instituto Nacional de Estadística, INE.

GRÁFICO 6. Indicador de viviendas por habitante (1990 – 2011)



Elaboración Propia. Fuente: Instituto Nacional de Estadística, INE.

La pobreza:

La pobreza en los años recientes ha disminuido en Venezuela, según cifras del Instituto Nacional de Estadísticas. Con base a la medición de los censos 2001, cuando se registró un 11,36% de pobreza a un 6.97% en el del año 2011. Dicha disminución, según afirma su presidente profesor Elías Eljuri “el resultado de ese descenso es producto del mejoramiento de las condiciones de vida de la población venezolana”.

Las cifras se obtuvieron, según describe el profesor Eljuri a través del método de medición de pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI). Dicha metodología define un conjunto de necesidades, que en el caso venezolano son cinco: a) hogares con niños en edad escolar entre 7 y 12 años, b) hogares que presentan más de tres personas por cuarto (hacinamiento), c) hogares que habitan en viviendas inadecuadas, d) hogares sin acceso a agua potable o eliminación de excretas y e) hogares con jefes cuya escolaridad es menor a tres grados de educación y donde el número de personas x ocupados es mayor que tres (1 ocupado/3 personas). Según el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI, un hogar es pobre cuando presenta al menos una cualquiera de éstas condiciones anteriores: a, b, c, d ó e, y es hogar pobre extremo cuando presenta dos ó más de las mismas.

Bajo las premisas anteriores se determinó que lo hogares No pobres pasaron en Venezuela de 67% en el año 2001 a 75,43% en el año 2011. Lo cual es un avance considerable. Sin embargo, aun aceptando como válidas esas cifras, no podemos sentirnos satisfechos cuando la cuarta parte de nuestra población de hogares califica como pobres, según este método aplicado.

La preocupación de esta investigación es que este registro solo sea producto del aumento de los precios del petróleo en el periodo, precisamente 2001-2011, cuyo beneficio al pueblo igual celebramos como logro. Sin embargo si no es, como pensamos, una disminución estructural de la pobreza, sucederá que una vez bajen los precios de nuestra fuente de riqueza “temporal”: el petróleo, volvamos a ver un aumento de las cifras de pobreza, como en oportunidades anteriores.

Hasta aquí, en esta Parte I de nuestra investigación, hemos presentado la revisión del marco histórico de cómo se pobló y ocupó inicialmente Venezuela. Hemos sentado las bases del marco teórico de nuestra hipótesis, estableciendo preliminarmente la condición

estructural de la problemática de vivienda en Venezuela, como función del modelo de Estado y los “factores intrínsecos”: tierra, trabajo y capital, que hemos considerados claves para el análisis de dicha problemática de vivienda. También nos hemos ubicado en un punto de referencia inicial para poder medir su evolución.

Seguidamente, en la Parte II de este trabajo, se presentarán los análisis correspondientes, a partir de las relaciones entre el Estado, la vivienda y los factores claves de producción señalados.

PARTE II

CAPÍTULO VI

VIVIENDA Y ESTADO

La formación de las instituciones públicas latinoamericanas, y entre ellas la primordial: el Estado, aún pasa por fases de ajuste en cada uno de los países latinoamericanos, con base a sus especificidades y realidades particulares.

Antes de entrar a analizar la relación directa del Estado venezolano con los factores que denominamos intrínsecos para la producción de vivienda, en cualquier país, en cualquier Estado (Parte I de las definiciones), expondremos un conjunto de interrogantes que nos planteamos en nuestros análisis.

En el caso venezolano, por su condición de país petrolero, se produjeron en el tiempo ciertas condiciones que lo hicieron, y lo hacen aún, un país atípico, dentro del concierto de los países latinoamericanos. Es por ello necesario, y oportuno, que en este tiempo de revisión de las orientaciones del cambio, nos planteemos diversas interrogantes como: ¿Es realmente Venezuela una nación pobre? ¿Qué otras visiones se tienen sobre el tema de la vivienda social y el Estado? ¿Qué modelo productivo y de Estado tiene Venezuela? y ¿Cómo incide esto en el problema de la vivienda? ¿Ha cambiado mucho la realidad socioeconómica y política en Venezuela? ¿Cómo se concibe al Estado en su relación con el mercado? ¿Cómo se entendió la figura del Estado antes y como se entiende ahora?

Atendemos a continuación tales interrogantes:

¿Es Venezuela una nación pobre?

Venezuela no es un país pobre. Venezuela tiene los recursos naturales fundamentales, grandes zonas de tierras fértiles cultivables, recursos hídricos de agua dulce, frente de costas para pesca abundante, recursos minerales diversos, y una inmigración que nos legó una integración racial formidable.

En Venezuela no existen mayores conflictos derivados de fanatismos raciales o religiosos. Existieron si, y existen aún, contradicciones ideológicas de grupos en pugna por el control del poder político, como conflictos que podrían haberse considerado parte de una

evolución natural y maduración ciudadana de la cultura política para la formación de las instituciones, pero ha degenerado al parecer en una lucha de intereses que atentan contra la propia gobernabilidad, estabilidad del sistema democrático y convivencia pacífica de la nación.

Por ello es necesario manejar una variable que ha sido fundamental desde la segunda década del siglo XX hasta ahora, un siglo después, cuando nos encontramos recorriendo el tercer lustro de este siglo XXI: ¡Venezuela tiene petróleo! ¡Por tanto con un territorio rico sin embargo tenemos una nación mayoritariamente pobre!

La historia de la dominación para la extracción mineral y otros productos naturales, desde aquel tipo de globalización que se inicia con la conquista y colonización de finales del siglo XV, ha continuado en esencia siendo la misma, aunque sus formas hoy sean con un impacto comunicacional y cultural más vertiginoso. Desde los países más desarrollados se impuso dicha dominación en África, Asia y luego en América. Aquella dominación, que desde ese pasado colonial hubo de ser enfrentada, con un alto precio en cientos de miles de vidas en guerras de emancipación, hoy se expresa como guerras económicas en estos tiempos, donde la tecnología y el mercado muestran el nuevo camino. La dominación de hoy, la de los mercados, se vive en el marco de las tecnologías de la información y la sociedad del conocimiento, en el mundo globalizado del siglo XXI.

En el caso venezolano determinamos primero la manera cómo se fue vertebrando el Estado colonial español en este territorio. Luego cómo se estableció el Estado republicano, una vez lograda la independencia, al coste de intensas luchas internas por el control del poder entre los propios nacionales. Así se fue distribuyendo el poder en el territorio, conformándose distintas repúblicas con la modificación y promulgación de una nueva constitución para satisfacer las apetencias de poder del caudillo de turno.

Finalmente, ya en la segunda década del siglo XX, cuando las compañías petroleras se establecieron en Venezuela con el interés por la extracción del petróleo, oro negro del prometido dorado de aquellas leyendas de la conquista, se inició la era petrolera para Venezuela, que ha marcado en un siglo (1914-2014) su modo de ser, su cultura política y ciudadana, sus instituciones públicas y su realidad económica impregnándolo todo bajo su tremenda influencia.

Entender los orígenes de muchos de los males que aún persisten en Venezuela, que según nuestra hipótesis en este caso de la vivienda y el hábitat lo hemos tomado como poderoso referente dentro de otras políticas públicas que tiene sus fallas estructurales en la misma raíz de naturaleza política de concepción y organización del Estado, la distribución del poder en el territorio, la organización social que se deriva de dicha distribución de poder político, económico, tecnológico y del conocimiento, ha sido puesta de manifiesto en la primera parte de la presente investigación.

De lo anterior se comprendió que hay raíces profundas del por qué no se tiene en Venezuela la cultura política moderna, y en consecuencia la organización del Estado necesario, para poder avanzar hacia el definitivo desarrollo socioeconómico, aprovechando las ventajas comparativas tan deseables que provee intrínsecamente sus riquezas naturales y su posición geoestratégica, unido todo lo anterior a las alianzas complementarias que se advierten claramente para ella en el mundo de hoy.

En la Venezuela actual no hay Estado de Bienestar. Puede que haya, eso sí, bienestar de los que lo administran. La renta petrolera, que en teoría se redistribuye a través de políticas sociales, habiéndose gastado más de 900 000 millones de dólares en estos diez años (2002 -2012), ha reforzado una sociedad rentística y por tanto poco productiva, que solo espera la ayuda del Estado para sobrevivir. Y cuando se dice sobrevivir no se exagera, pues la criminalidad ha llegado a niveles de paroxismo en una nación que con menos de treinta millones de habitantes se rinden cifras que arrojan un índice de muertes de más de 50 /100 000 habitantes, como indicador de inocultable crisis social en este país.

La educación no está precisamente en su mejor momento de calidad, a pesar de reconocer que conjunto de “misiones sociales”, como ahora se les llama a las políticas públicas en lo social, favoreció el acceso a nuevas universidades que se crearon y la atención a personas que desertaron del sistema escolar tradicional por razones diversas. Estas políticas les han dado facilidades para que reingresen y culminen por ciclos sus estudios. A este programa habría que darle más apoyo y atención de calidad, para el reentrenamiento y la formación para el trabajo productivo. A pesar de que respaldamos y consideramos positivo en general la cultura que pueda transmitírsele a la población, este concepto no puede separarse de la realidad de la necesidad de producir bienes y servicios

para todos, que hagan sustentable y sostenible este aumento de cultura y de la educación general de una nación.

Atendiendo nuestra necesidad investigativa de establecer la causa o causas estructurales de la problemática de vivienda en Venezuela nos planteamos otro enfoque distinto al análisis de un inexistente y tampoco en creación Estado de Bienestar en Venezuela, sino profundizar el tema desde la óptica socioeconómica resultante del Petro Estado de matriz Estado céntrico que distinguió Cavarozzi.

Otras visiones, otras realidades:

Una visión que se tiene desde algunos países de Europa, en España por ejemplo, es que a mayor Estado de Bienestar habrá más vivienda social. Así realizan comparaciones con el caso de Alemania o Gran Bretaña. Esa es la realidad de haber pasado por distintas etapas de desarrollo, con subsidios del Estado creado por el esfuerzo colectivo de sus sociedades. Esto les ha permitido tener, para la venta o alquiler, excedentes en el parque urbanístico residencial. El problema que se les presenta actualmente es un problema de manejo del mercado financiero inmobiliario, por especulación y/o mala administración de la relación de financiamiento a los que construyen y ofertan viviendas, y a las capacidades de los que las pueden efectivamente demandar para su compra o en servicio de alquiler.

Lamentablemente el gobierno de España, durante anteriores legislaturas (2004-2008) no intervino a tiempo para, precisamente desde la responsabilidad de cumplir el rol para el cual existe, que es administrar políticas de Estado, impedir la especulación financiera inmobiliaria. Ahora, muchos de los españoles que veían la oportunidad de tener una vivienda propia y se embarcaron en la adquisición, con un préstamo fácil, para comprar a precios especulativos, sienten con razón que se les ha cometido un fraude, ya que sus inmuebles, adquiridos a altos precios han descendido ostensiblemente su valor, más sin embargo sus deudas se mantienen o mantuvieron los altos montos contraídos hasta que fueron desahuciados. Fue una suerte de bolsa de valores de acciones inmobiliarias, en lugar de una sana operación de largo plazo, donde el Estado pudo inclusive establecer una sana política de subsidio directo a la demanda de vivienda social, e inclusive a ciertos niveles medios de la población. Así en una relación ganar-ganar, produciría vivienda, empleo y

ahorro, con robustez económica para la nación. Por el contrario la ausencia de política derivó, al igual que en otros países de especulación financiera inmobiliaria, como en los Estados Unidos por ejemplo, en una de las peores crisis económicas de los últimos tiempos.

Aquellos países cuyo ahorro nacional no ha logrado aumentar, hasta que no logren alcanzar el verdadero equilibrio macro económico, no podrán estabilizar esa relación de sus capacidades de demanda y oferta, como en el caso del bien vivienda. Por ello suelen necesitar financiamiento externo, que luego les resulta del mismo modo oneroso pagar, como a la gente. Alemania, que es uno de los países con más alto ahorro de la Unión Europea, logra mayor estabilidad macro económica debido a su disciplina fiscal y el control a lo interno de la relación de coste-beneficio de sus inversiones públicas y privadas.

En un marco de real Estado de Bienestar, la ecuación que: a mayor bienestar implica más vivienda social; sería entonces cosa del pasado, ya que los ciudadanos habrían alcanzado un nivel de bienestar emancipado del Estado. A él, solo recurrirían para resolver cierto tipo de necesidades referidas al orden interno, la seguridad personal y de bienes, las políticas ambientales, el desarrollo cultural equilibrado y cohesivo de la nación, bajo la protección frente a amenazas del entorno exterior. “A menos ciudadanos dependientes menos vivienda social”.

Bajo el esquema anterior se podría conformar efectivamente, en Europa en general y en España en particular, “un potente mercado inmobiliario” pues el necesitado del bien, alquiler o vivienda propia, dispondría de los medios para demandarlo y con las regulaciones del Estado obtenerlo en el mercado libre y éste, dada esas circunstancias, produciría lo necesario en este entorno de bienestar..

Ese sería un esquema noble en verdad. El esquema de la libertad. Donde se rompería con el paradigma de viejas creencias en cuanto a que para que exista producción, debe haber cierto grado de desempleo, para así el trabajador se vea obligado a vender más barato su fuerza de trabajo y el capital se apropie de la plusvalía. Allí es donde se necesita Estado y concertación nacional e internacional.

Son dolorosamente ciertas las acusaciones referidas al traslado de empresas donde la mano de obra barata, casi esclava, produce a costes excesivamente bajos, estableciendo de manera permanente limitadas condiciones de vida de la población de ese país, la cual

seguramente ya era de exclusión y marginación. La idea no es permitir para lograr el pleno empleo, la instauración de formas de neo- esclavitud de la población en los países subdesarrollados. La alternativa es observar cuáles son las ventajas comparativas en esos sitios e invertir en esos sectores, que a la par de proporcionarles, en ciudades de vida sencilla la oportunidad de empleo, se posibilite pagar remuneraciones acordes a un nivel de vida digna y saludable.

Los sistemas de pleno empleo pueden lograr producir excedentes que después de pagar los componentes del gasto de inversión (amortización) y gasto de funcionamiento, permitan remunerar al capital para hacer rentable las iniciativas empresariales y generar riquezas distribuibles y redistribuibles. Para ello la fiscalidad. El liderazgo del Estado debe existir y cumplir su rol. Se deben comprender las fórmulas del desarrollo y la prosperidad, para en sus respectivas realidades, con sus entornos climáticos, sociales, políticos y culturales, puedan viabilizar el desarrollo. A este sistema, construido con prosperidad y ahorro nacional, le podremos llamar el “ Estado de Libertad”.

El Estado se Libertad se conformará entonces gracias a que el empresario debe aportar algo más que el impuesto tradicional, en un pacto social crear pleno empleo, productividad y riqueza excedente. Tal Estado permitiría la emancipación de los ciudadanos de la imperiosa necesidad de acudir a éste para recibir su asistencia, cuando podría cubrir sus necesidades por sí mismo, con su empleo. Es él quien al sostener dicho “Estado de Libertad”, puede exigirle “libremente” el cumplimiento de mayores servicios de cultura, de recreación, de calidad y conservación ambiental.

¿Se parece esto al Estado de Bienestar que ya existe en Alemania, Gran Bretaña o España? Le dejamos a usted por ahora la interrogante. En América Latina lamentablemente la respuesta en general es no y el subsistema vivienda y hábitat, dentro del sistema integral de bienestar, es una calamidad. No hay cantidad ni calidad urbana. No existe cohesión social, y aunque en países como Chile o México el ingreso per. cápita es de los más elevados de América Latina, por ejemplo, la redistribución del ingreso es una tarea pendiente. Venezuela coyunturalmente ha mejorado su coeficiente de Gini, mostrando la mejor distribución del ingreso de America Latina, bajo la modalidad de considerar ingreso un conjunto de beneficios de subsidio social que ha aportado el Estado petrolero, gracias a

los altos precios del periodo (PIB Petrolero) y no al aumento de la producción y productividad de su economía en general.

Estado, modelo de la estructura productiva y la vivienda:

El modelo productivo en los casos de los países subdesarrollados de América Latina responde a otras realidades socioeconómicas y culturales distintas a la europea. El caso de Venezuela podemos calificarlo como un caso atípico, por ser un país petrolero rentístico, que en poco tiempo, con la organización adecuada del Estado y las políticas correctas, apalancándose precisamente en la riqueza petrolera, podría lograr la vía cierta al desarrollo, cambiando su modelo rentístico actual, pero dando formación para el trabajo productivo y bonificando el desarrollo de hábitat y vivienda a su población.

La estructura del modelo productivo de la vivienda en Venezuela responde a su realidad socioeconómica, es decir una nación pobre con un Estado petrolero rico. Por tanto a la mayoría de la población no le es posible demandar efectivamente la vivienda. A consecuencia de ello el sector privado produce para nichos de mercado de la clase media y media alta en adelante, con lo cual la atención al no-mercado de alta necesidad de viviendas sociales lo asumen los gobiernos de turno a través de organismos del Estado que contratan con empresas privadas que han desarrollado “gran habilidad” en entender como funcionar en este marco de control establecido y le producen al Estado las llamadas “soluciones habitacionales” o viviendas de interés social, que este contrata y paga con su presupuesto nacional, llevando esto a un equilibrio de la no solución.

Ciertas organizaciones no gubernamentales han logrado producir viviendas para sus miembros, sean gremios, vecinos organizados, damnificados, etc. Esta producción no alcanza un porcentaje significativo del total que se produce con fondos públicos (según estimaciones obtenidas de las organizaciones venezolanas de cooperativas y de la Cámara Inmobiliaria de Venezuela la cifra estará alrededor de un 0,5 % del total).

Por causa de fuerza mayor en el intento por un mejor vivir, han tenido que auto construir, primero sus ranchos con techos de zinc y poco a poco sus viviendas de bloques con techo de placa estructural de mezcla de concreto, cientos de miles de habitantes en las

periferias de las ciudades y en zonas de depresiones o quebradas y en los cerros de la principales ciudades del país. Esa es la gran fuerza productiva sin dirección desde el Estado o los gobiernos, que fue resolviendo sus necesidades de vivienda día a día, hasta alcanzar por autoconstrucción, sin planificación arquitectónica ni de resistencia antisísmica alguna, prácticamente la mitad del parque habitacional existente en Venezuela.

De lo expuesto se deduce que en Venezuela existe un mercado de nichos en el campo residencial inmobiliario. Con altos precios por baja producción residencial, en donde la liquidez monetaria proveniente del reparto de la riqueza petrolera no llega en forma de una sana economía, con empleo de calidad, para que exista una demanda efectiva de los amplios sectores asalariados de la población. En consecuencia el Estado se convirtió en el proveedor deficitario en la producción de viviendas, de forma inefectiva y dispendiosa, sin mencionar los niveles de corrupción que han superado hoy los límites ya antes conocidos.

En Venezuela no existe por lo expuesto anteriormente un potente mercado para la compra-venta residencial inmobiliaria, como podría haberlo si lo comparamos con la tremenda necesidad de vivienda que está claro que si existe.

La inseguridad jurídica y las ahora nuevas leyes para el arrendamiento han significado más desestímulo al sector, por lo cual la oferta de viviendas para alquiler está prácticamente desapareciendo.

¿Han cambiado mucho la realidad social, económica y política de Venezuela?

Si. Efectivamente ha cambiado mucho. El primer factor que lo demuestra es el fenómeno de la emigración, por primera vez presente de manera importante en el país. La han sentido principalmente en Europa y Estados Unidos. Se le ha querido dar a esta inocultable realidad explicaciones solo de razones o motivaciones político-ideológicas, que pudieran tener un componente cierto, pero en muy menor proporción. Los componentes de seguridad personal y de bienes, el empleo, búsqueda en general de mejores condiciones de vida y oportunidades, son sin duda las verdaderas importantes razones. En parte, como causas del manejo errático del Estado si han de considerarse razones de tipo ideológicas.

En sentido socio-económico, ciertamente la gestión gubernamental 1999-2012 tomó la estrategia de hacer preponderar al Estado por sobre la idea de la economía mixta o alianza público-privada, aplicando medidas expropiatorias con estatización de empresas, por lo cual la actual administración 2013 comienza a mostrar signos de colapso económico. Esto está provocando gastos adicionales al gobierno nacional que están causando fuertes desequilibrios fiscales, a pesar de los altos precios del petróleo, los cuales se han mantenido durante los últimos diez años por los alrededores de los 100 dólares promedio por barril (recuérdese que con la ocurrencia de los atentados del 11 de septiembre de 2001, comenzó la inestabilidad en el medio oriente).

Así el modelo que asumió el gobierno nacional, en estos años de alza de los precios del petróleo, fue intentar con la suerte de un Estado rentista ser redistribuidor de dicha renta petrolera, a través de un capitalismo de Estado, controlador y dominador del mercado venezolano a su antojo. Así se fue reduciendo el aparato industrial privado existente en Venezuela, pasando muchos de los empresarios al ramo comercializador de importaciones, como simples distribuidores con dólares controlados en su otorgamiento por un Estado nervioso y corrupto, ante el fantasma del desabastecimiento y la desestabilización política del sistema.

El Estado venezolano, no es la primera vez que ha intentado esto de controlar el mercado y establecer la formación de los precios. El problema con este tipo de intervención que realiza el Estado es que cuando es del tipo restrictiva únicamente, no se genera estímulos a la producción de bienes y servicios, sino que mediante una camisa de fuerza se pretende, por un simple análisis “teórico” de estructura de costos, establecer los márgenes de ganancia a todo tipo de productor y distribuidor, en todo el territorio nacional. Lo complejo de este asunto es que existen miles de opciones de cómo cada productor maneja sus esfuerzos de producción, como consigue su materia prima, como maneja sus inventarios, como los transporta o moviliza y cómo realiza su amortización, su publicidad y la venta de su mercancía, por mencionar algunos factores comunes en estos casos. Pasa igual con el distribuidor, pues cada uno maneja sus particularidades en estas variables. Además de otros factores del entorno que tienen que ver con el clima, las contingencias de cualquier tipo etc. Así la intervención del Estado focalizada en lo restrictivo termina por ser inoperante. La comprensión de que “debe arbitrar sin ir más allá para permitir el juego” hará que el Estado cumpla mejor su rol de evitar los monopolios u oligopolios, con lo cual

debe más usar la “estrategia de crear incentivos y condiciones en el campo de juego” que aumenten las ofertas en el mercado en lugar de pretender controlar quien mete gol cuando él lo disponga y cuando no.

El intentar, bajo el paradigma de los modelos socialistas, la planificación central de la economía, al modo de la ex Unión Soviética y la Cuba desde los años sesenta, pareciera que no es sostenible para crear riqueza y prosperidad que permita su repartición. “Esperamos que se comprenda ese caso como ya superado de ese otro juego y no del que pretendemos hoy para una sociedad abierta y libre, bajo el marco del Estado democrático por supuesto”

El Estado cómo un competidor más en el mercado:

Cuando el Estado decide producir directamente y entrar a competir en la provisión de bienes y servicios, se pueden constatar las distorsiones que provoca en la formación de un mercado transparente. Para usar un ejemplo de la realidad venezolana de los años recientes, vemos como el gobierno en su esfuerzo por controlar el suministro de alimentos a la población y la formación de los precios, utiliza toda clase de recursos a su disposición, cuyos costes no los refleja luego en sus análisis de la fijación de los precios de los productos que distribuye. El uso de las capacidades de organización y distribución del personal de las Fuerzas Armadas, por ejemplo, es utilizado para entrar a competir en el mercado contra los productores y distribuidores privados, encubriendo estos costes de ese personal y la organización puesta al servicio de estas actividades. La importación de grandes cantidades de productos alimenticios también desfavorece la producción nacional de los mismos (por supuesto donde es posible hacerlo por clima, capacidad industrial etc.). El uso de las ventajas en un marco de control cambiario que el gobierno maneja a su discrecionalidad, va desincentivando al productor y al distribuidor privados, que ya tienen otras restricciones auestas, lo que los va eliminando del mercado y así se va produciendo mayor necesidad de presencia del Estado en el mercado o se produce escasez de los productos. El aparato industrial del país se resiente y va siendo “ordeñado por su propietario, sin estímulo a su renovación, hasta desaparecer también. Decrece por tanto el empleo privado. Así entendida la administración del Estado, se establece una presencia omnipotente sobre la sociedad que elimina todo estímulo a la libre iniciativa para la producción y la sana competencia, el

emprendimiento humano, la creatividad, el crecimiento y el desarrollo de una sociedad socialmente cohesionada y más fuerte.

El Estado como monopolizador del mercado.

En la concepción socialista ortodoxa, la manera como se asume el problema de dotar a la sociedad de bienes y servicios es a través del aparato que el Estado crea para su producción y distribución. En el ámbito de la vivienda se va más allá de la necesaria función reguladora del Estado, que debe establecer una política pública acertada para el manejo de los factores claves de producción: tierra, trabajo y capital, mediante incentivos y normas que enmarquen un amplio ámbito de oportunidades y modalidades para la producción de viviendas de interés social, de distintos tamaños, precios, niveles de acabados, estrategias de financiamiento, para el arrendamiento, para la compra, arrendamiento con opción a compra, etc.

Cuando el Estado decida estatizar para operar directamente la producción de bienes y servicios, pues concibe su rol como remador y timonel a la vez, se produce la anulación de la sociedad y sus incentivos naturales, donde la ambición, por no solo enriquecerse sino también por destacarse y obtener reconocimiento a su libre iniciativa, queda paralizada. Este paradigma socialista ortodoxo, ha llevado en el caso venezolano a la estatización de las empresas de producción de insumos (cementos, aceros, canteras, asfaltos etc.), lo cual convierte al gobierno y sus ductores en prisioneros de una actividad empresarial que no es, a nuestro juicio, la mejor forma de asumir las responsabilidades de conducción del Estado.

El Estado antes. El Estado ahora.

Cuando nació la institución Estado, creada por una clase privilegiada para, en primer término lograr ordenar y controlar su propia sociedad, también se logró pasar de las ciudades Estados a regiones consolidadas bajo un gobierno único que al unificarse lograban protegerse del dominio extranjero. Luego pasamos de las ciudades Estados a los Estados Nacionales.

En otros tiempos, otras sociedades; desde el imperio romano hasta los tiempos de los señores feudales, sin embargo las ciudades siempre han sido expresión social, económica y política de cada tiempo, de cada realidad histórica que va viviendo la humanidad.

La sociedad desarrollada y democrática de hoy creó su Estado; producto de aquellos tiempos de lucha contra el fascismo, las dictaduras marxistas-comunistas y las dictaduras militaristas de Asia, África y América. Más allá del concepto del Estado de Bienestar como premisa debemos revalorizar el concepto originario mismo de la institución del Estado democrático como base universal de un valor que debe ser internalizado con el ensanchamiento definitivo del mismo en todos los rincones de la tierra.

Apenas ayer todavía se discutía, lo que hoy es inimaginable en esas culturas, sobre las dictaduras militares como la de Japón y sus agresiones a China, en el ya avanzado siglo XX, que recibían críticas como las de Rabindrath Tagore, quien respondiéndole en septiembre de 1938 al poeta Yone Noguchi le decía:

“Me parece que es fútil que cualquiera de nosotros trate de convencer al otro, dado que no comparto su fe en el infalible derecho de Japón a amedrentar a otras naciones asiáticas para alinearlas con la política de su gobierno...” (Sen, 2007:146).

Hoy aún, sociedades de naciones no desarrolladas económica ni políticamente, como es este caso de estudio de Venezuela, luchan por crear su “bienestar” (la igualdad, cohesión social), su “libertad” (emancipación ciudadana) y la paz, (fraternidad), con un nuevo orden interno que les permita vivir en un Estado democrático eficaz para su progreso integral.

Desde aquella revolución francesa que nos trajo a engendrar una nueva visión del mundo, se está en búsqueda de la justicia social internacional. Es tiempo seguramente, a la luz de la sociedad del conocimiento y de la revolución de las tecnologías, que cada sociedad deba ir avanzando aceleradamente en los cambios para la satisfacción de sus necesidades, el mejoramiento de la relaciones intergubernamentales y la organización colaborativa

(Agranoff, 2003). También con la cooperación internacional indispensable, para lograr cada vez más grado de cohesión social mundial y desarrollo político, científico y humanístico, para ese mundo bueno que deseamos.

Distintas tesis se discutieron en los últimos años del siglo XX. Desde el choque entre civilizaciones de Samuel Huntington, al analítico Francis Fukuyama con sus obras que fueron de una posición a otra con el “Fin de la Historia” hasta “América en la Encrucijada”. Veamos de este último un extracto crucial, a nuestro modo de ver, para esta discusión:

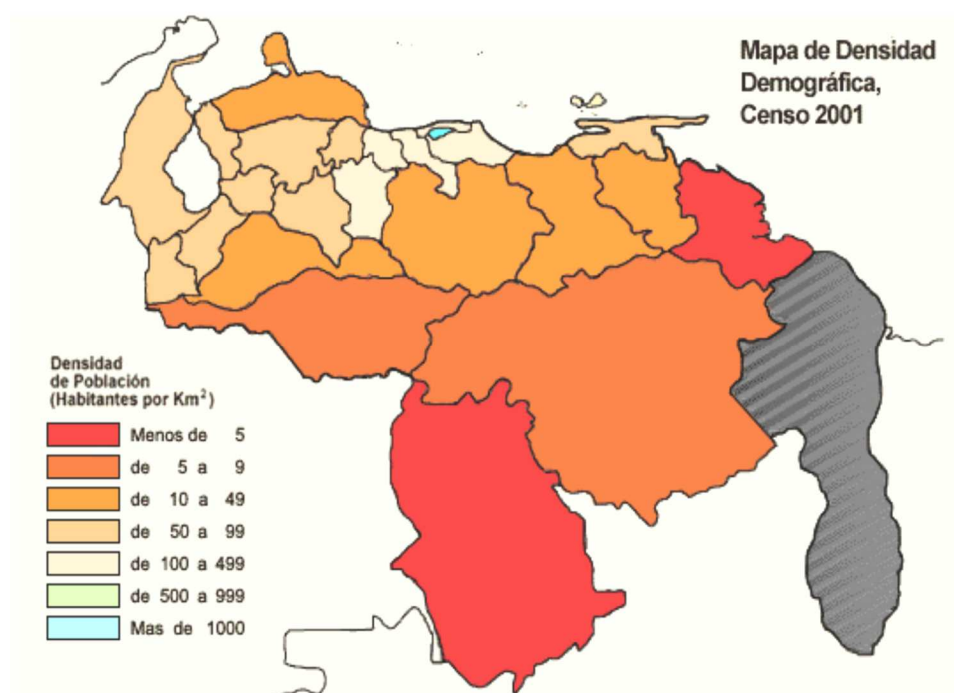
“Una de las respuestas tiene que ver con las creencias norteamericanas. El escritor francés Pierre Hassner- estudiante de Leo Strauss en su momento- observó que, en sus instituciones nacionales, los estadounidenses creen en los controles y equilibrios, porque desconfían del poder concentrado, aunque tenga buenas intenciones y legitimidad democrática. Sin embargo, en el mundo unipolar posterior a la guerra fría, sostiene, han fomentado de manera acrítica la hegemonía estadounidense diciéndole al resto del mundo: Confíad en mí. Si el poder desahogado corrompe en un contexto nacional, ¿por qué no iba a ser malo también para quien lo ejerza a escala internacional?”(Fukuyama, 2007: 198)

En el caso específico venezolano, al obtener ingentes recursos por alza de precios del petróleo, a consecuencia de la guerra en el medio oriente (invasión a Irak), que ha marcado el devenir de todos estos años de comienzo del siglo XXI, después de los atentados del 11 de septiembre 2001 a las torres gemelas de New York. Tal como lo comenta en esta obra Fukuyama, queda para el debate si la política norteamericana fue desafortunada, fue excusable o no, como reacción ante estos atentados, o es “reflejo de una mentalidad rígida y una autoconfianza injustificable” (Op. Cit,199).

VI.1 Tierra, Estado y Ocupación Territorial

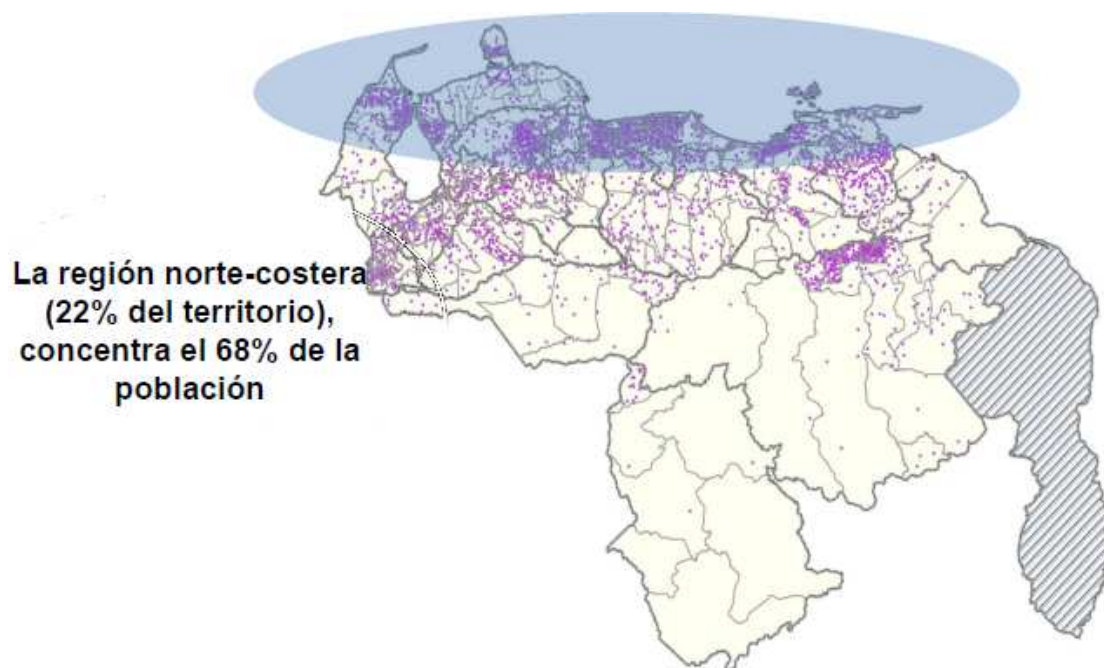
En Venezuela vemos patéticamente en el modo como se ha ocupado el territorio durante los últimos setenta y más años, que el modelo de Petro-Estado, administrador de la renta petrolera, conllevó a la concentración no solo de riqueza en pocas manos sino también a la concentración de la población en el eje norte-costero frente al mar Caribe, consecuencia de la llamada economía de puertos. El fracaso de este modelo ha conllevado también al fracaso de la política de vivienda y hábitat en Venezuela.

GRÁFICO 7. Mapa de Densidad Demográfica. Censo 2001



Fuente: INE con base al censo 2001.

GRÁFICO 8. Concentración Poblacional Región Norte Costera. Censo 2011



Fuente: INE con base al censo 2011.

Para el año 1984 en un trabajo colectivo publicado por el Instituto de Estudios Superiores de Administración, I.E.S.A., de Venezuela, el arquitecto e investigador Víctor Fossi expone:

Los logros y las limitaciones de la evolución del sistema urbano que ha llegado a contener en el presente sólo 23 áreas metropolitanas con más de cien mil habitantes, las cuales agrupan el 57,6% de la población nacional. (Fossi, 1984:.475).

Se evidencia que la realidad que presentaba Venezuela a mediados de los ochenta, donde hemos acotado la banda temprana de temporalidad de esta investigación (1984-2012), se movía hacia la concentración de la ocupación de la mayoría de la población en pocas ciudades.

Las proyecciones que estimaron, desde mediados de los setenta, los investigadores de la Dirección de Población, de la entonces Dirección General de Estadística y Censos Nacionales, era que la población urbana en el año 2001 sería de

aproximadamente un 82,4% de la población total.¹⁹Esta se hizo realidad aun de manera más determinante, como puede corroborarse al observar los gráficos que hemos elaborado a partir de los datos de censo oficial 2001, recogidos por el Instituto Nacional de Estadística, gráficos 7 y 8; viviendas ocupadas: urbana y rural, y distribución de viviendas según entidad federal, respectivamente, arrojan que 86,89% corresponde a población urbana y 13,11% apenas a población rural, y que en seis entidades federales se concentra el 60% de la población contra un 40% en las dieciocho entidades restantes, (sin considerar el porcentaje de territorio que ocupan).

Frente a este fenómeno de concentración urbana existen posiciones controversiales entre diversos investigadores e intelectuales. Los que asumen el crecimiento de las ciudades como un proceso natural de avance cultural y de progreso del hombre y los que ven en un desmesurado crecimiento urbano la amenaza de pérdida de calidad de vida en un hábitat deshumanizante y sin contacto emocional saludable.

Desde nuestra perspectiva la generalización de una postura frente a todo el hecho urbano es inconveniente. El estudio de las civilizaciones nos demuestra que de lo que se trata es del sentido práctico- tecnológico de pobladores de un espacio determinado del globo terráqueo (tierra), con sus fuentes de subsistencia, recursos naturales, agua, energía, flora y fauna, para establecerse (trabajo), bajo un sistema de poder desarrollado y distribuido entre los habitantes de ese espacio, intercambiando bienes y servicios a través de cualesquiera sistema de transacción (capital).

“Todo parte de ignorar que el principal recurso con que cuenta la Venezuela de hoy son sus ciudades, en particular sus grandes ciudades, pues allí están sus ciudadanos más educados, sus mejores instituciones educativas y culturales, sus sistemas más eficientes de comunicación con el país y con el mundo. Sin duda ellas están lejos de ser las ciudades que necesitamos para competir eficazmente en un mundo globalizado, pero son lo mejor que tenemos y el esfuerzo debe concentrarse en desarrollar al máximo sus potencialidades” (Negrón, 2004:6).

¹⁹ Dirección de Población de la Dirección de Estadística y Censos Nacionales. Proyección de la Población de Venezuela (1975) Volumen I. Pág. 59.

La ciudad puede o no ser verdadero espacio de calidad, de acuerdo al proceso de avance de la sociedad que la crea, que la edifica. Cuando tal sociedad no sienta las bases políticas adecuadas (Estado), como verdaderas fundaciones sobre las cuales construirá su crecimiento, el resultado será el de la depredación del ambiente y por tanto su propia pérdida de calidad de vida. El problema entonces del tamaño de las ciudades es un problema específico de cada civilización, en cada clima, de cada sociedad y su cultura; de los recursos naturales del entorno y de la habilidad de sus habitantes para aprovecharlos y crecer de manera sustentable y sostenible.

GRÁFICO 9. Distribución de viviendas ocupadas rurales y urbanas. 2001. INE.

DISTRIBUCION DE VIVIENDAS OCUPADAS RURAL Y URBANA	CANTIDAD	%
URBANA	5.424.287	86.89
RURAL	818.229	13.11

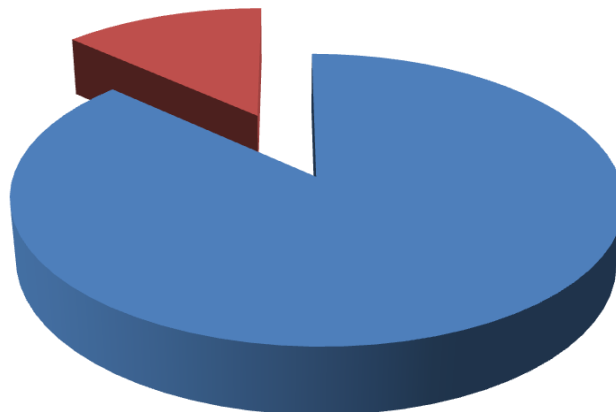
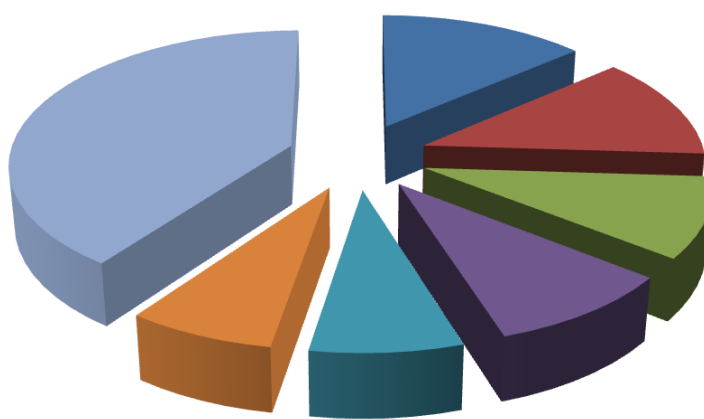


GRÁFICO 10. Viviendas por entidad federal. 2001. INE.

DISTRIBUCION DE VIVIENDAS OCUPADAS POR ENTIDAD	CANTIDAD	%
ZULIA	627.021	13,66
MIRANDA	565.597	12,32
DISTRITO CAPITAL	440.854	9,60
CARABOBO	437.725	9,54
LARA	344.848	7,51
ARAGUA	335.528	7,31
RESTO DE ENTIDADES (18)	1.838.948	40,06



Para el año 1985 las predicciones de investigadores, como el doctor Pedro Cunill Grau,²⁰ ratifican y previenen consecuencias de tal ocupación territorial:

“Este aplastante predominio urbano tendría serias consecuencias económicas, sociales, políticas y ambientales en la Venezuela Posible. La mayoría de los pronósticos coinciden en que la actual tendencia se irá agudizando a un alto costo geográfico y socioeconómico en los próximos decenios de no enfrentar los poderes públicos con gran decisión los problemas de megalopolización, conurbaciones congestionadas, crisis del equipamiento y de la infraestructura, obsolescencia de los centros,

²⁰ Pedro Cunill Grau, venezolano de origen chileno, nacido en 1935. Doctor en Geografía, egresado de la Universidad de Laval, Québec, Canadá. Estudios de especialización en La Soborna. París.

subintegración, proliferación del trabajo informal proyectados en la precariedad espacial, inseguridad, destrucción ambiental.”²¹

Ese futuro, admitámoslo, en efecto llegó dolorosamente a Venezuela. La realidad de caos y delincuencia desenfrenada en ciudades megalópolis como Caracas y sus ciudades satélites: Guarenas-Guatire, Altos mirandinos y en el Tuy, Ciudad Fajardo y Ciudad Losada, con proyectos que fracasaron, junto al del estado Vargas, presentan una compleja situación de delincuencia incontrolada, malos servicios de transporte público, congestionamiento vial, pésimo manejo de desechos sólidos, crisis del servicio eléctrico, deterioro creciente del servicio de abastecimiento de agua potable, recolección, tratamiento y disposición de aguas servidas; lo que caracteriza todo un problema integral ambiental generalizado, por ausencia del manejo real de las condiciones básicas para un nivel de calidad de vida aceptable en esta región capital, y extendido a todas las principales urbes del país.

En la zona central: Valencia-Maracay, que se extiende hacia Caracas con Las Tejerías, La Victoria, Cagua y el Tuy medio, existe el grave problema ambiental en el Lago de Valencia y de todas las familias que lo han circundado. Este lago hacia los años ochenta presentaba desecación, regulando sus niveles por el ciclo hidrológico al ser una cuenca endorreica con déficit de aguas por el excesivo asentamiento humano. Más tarde, al ser incorporado el Sistema Regional del Centro hacia 1992 (segunda etapa), con aguas trasvasadas desde otra cuenca (río Pao) para dotar a las crecientes poblaciones de esta conurbación Valencia-Maracay, ahora presenta elevación de sus aguas, extendiéndose sus riberas, por dicho trasvase que drena al lago, inundando urbanizaciones con pérdidas de cientos de viviendas.

En la región noroccidental la ciudad de Maracaibo, igualmente con ciudades satélites con otras conurbaciones: Cabimas-Santa Rita y Ciudad Ojeda-Lagunillas, en la costa oriental del Lago de Maracaibo, que se prolonga hacia la zona septentrional en el complejo de los Puertos de Altagracia-El tablazo y en el estado Falcón Punto Fijo-Cardón-Los Taques- Judibana. Esta región presenta gran deterioro del lago de Maracaibo.

²¹ *Recursos y Territorios en la Venezuela Posible*. Cuadernos Lagoven. Serie Siglo XXI. Pág.90.

En la región andina la ciudad de San Cristóbal entra en conurbación con Táriba – Palmira y Mérida con Ejido- La Punta

Finalmente megapolización en las regiones: centro occidental con Barquisimeto-Cabudare. La zona nororiental Barcelona-Puerto La Cruz-Cumaná. La región sur oriental con la ciudad de Maturín-Punta de Mata.

Estas concentraciones poblacionales existentes continúan agravándose; a pesar que ya en la década de los setenta y ochenta los centros de investigación venezolanos, sus universidades e incluso sus institutos oficiales de Estadísticas, Censos y otros organismos, alertaban sobre la importancia y urgencia de iniciar las políticas públicas necesarias de desconcentración y reordenamiento territorial, es decir, políticas de Estado. Al contrario de lo que podía pensarse, “el Estado es un actor clave en la producción de los barrios populares pues permite selectivamente su ocupación y tras muchas presiones dota de servicios a esas zonas” (Bolívar, 1989).

“Para la dotación de servicios se exige que los pobladores del barrio constituyan una organización que sirva de interlocutor a los organismos del Estado”. (Bolívar, 1995:93)

Lamentablemente el proceso continúa, hasta haber producido en el pasado reciente sus primeros síntomas de ingobernabilidad (el Caracazo de 1989), que pensamos son solo la punta del ice berg, de un proceso mayor que se viene gestando en lo profundo de la sociedad venezolana, y que la bonanza petrolera con sus ciclos como el actual, de altos precios del petróleo, aunado a la acción gubernamental disipadora temporal del agravamiento social, ha logrado tal vez una suerte de acción retardadora de la implosión que rompa este modelo de subdesarrollo en círculo vicioso, que va creciendo hacia su insostenibilidad.

La monoproducción petrolera

Como sabemos, la actividad económica principal, o actividades económico-comerciales principales, marca la cultura que se establece en una nación determinada. En los países productores de materias primas únicamente se produce la situación de

dependencia de tal o tales pocos productos para la sobrevivencia de la nación en cuanto a la satisfacción de todas sus necesidades.

Venezuela, debido al auge de la mono-exportación petrolera y de hierro, principalmente, basó la estabilidad de su economía y por tanto de su moneda en el ingreso minero. Esto la llevó a contraer en su estructura la llamada “enfermedad holandesa” que consiste en la generación de un elevado tipo de cambio monetario que merma la competitividad de los productos locales agrícolas e industriales, tanto para el consumo en el mercado nacional y mucho más en el competido mercado internacional, desplazando la fuerza de trabajo hacia servicios no exportables. Este cambio puede verificarse en las cifras del cambio abrupto de la composición del producto interno bruto cuando hasta 1960 el 50% fue de naturaleza agropecuaria y pasó al 6% en 1999, año inicial del periodo de gobierno 1999-2012, siendo ésta la mitad del periodo total analizado dentro de nuestra investigación: 1984-2012.

Debido al patrón descrito anteriormente, la población abandonó el campo y por tanto se entronizó en Venezuela una economía de puertos, con la importación de grandes cantidades de alimentos y demás mercancías. Se produjo una economía rentista-importadora y comercializadora a lo interno de todo tipo de mercaderías, que vista la fortaleza del signo monetario, respaldada en el ingreso petrolero, estimulaba en lugar de la producción en cantidades limitadas para un mercado local pequeño, el importar a más bajos precios, productos de elaboración por parte de grandes corporaciones transnacionales, haciendo parecer inviable el competir desde mercados limitados. Como se ha demostrado, es la tecnología unida a una política de comercialización mundial apropiada lo que mediante la alianza del sector público y privado consiguió el éxito en los países que identificaron sus ventajas comparativas y desarrollaron sus industrias con base primero a precios más económicos, en grandes cantidades, para progresivamente mejorar en calidad y competir luego en ambos segmentos.

En la TABLA 6, se muestra la dependencia de Venezuela de las importaciones, es decir de la llamada “economía de puertos” como un ejemplo que caracteriza tal fotografía económica (periodo gubernamental con nueva constitución: 2000-2006).

TABLA 6. Importaciones de Alimentos y Rubros Principales.

Sector económico	Millones de US\$ 2005	% 2005	Millones de US\$ 2006	% 2006	Variación %
Total	2,952	100.00	3,444	100.00	16.70
Agrícola vegetal	156	5.30	165	4.80	5.80
Industrias alimenticias, bebidas y tabaco	153	5.20	168	4.90	9.80
Otros	306	10.40	357	10.40	16.70
Papel	126	4.30	59	1.70	-53.20
Plásticos y manufacturas	146	4.90	269	7.80	84.20
Minero	37	1.30	93	2.70	151.40
Productos químicos	324	11.00	278	8.10	-14.20
Metales comunes	217	7.40	256	7.40	18.00
Material eléctrico	1,022	34.60	1,164	33.80	13.90
Material de transporte	465	15.80	635	18.40	36.60

Fuente: Comparativo enero 2005 – enero 2006. Instituto Nacional de Estadísticas según sector económico.

Este tipo de economía dependiente del ingreso petrolero enriqueció, por manejo de esta herencia natural de petróleo, a un sector poblacional que se educó y progresó material y tecnológicamente, pero que no logró traducir este progreso en maduración política, para establecer una estrategia de desarrollo armónico nacional, con una redistribución extendida a todos los sectores sociales, produciendo un modelo de Estado de Bienestar, industrializado, diversificado, al tipo de los países desarrollados. Esto trajo como consecuencias la marginalidad de cientos de familias y cuya forma de expresión más determinante lo es la actual ocupación territorial anarquizada alrededor de los centros urbanos, con la miseria y delincuencia desbordadas. En la TABLA 7 siguiente, podremos visualizar el contraste de las exportaciones totales por monto de apenas 1 239 millones de \$, frente a las mostradas en el cuadro anterior de importaciones totales por 3 444 millones de dólares. Con

balanza de pago no petrolera deficitaria y con más del 50% en materias primas minerales, no transformadas, o con poco valor agregado, como el hierro.

TABLA 7. Exportaciones no petroleras de Venezuela

Sector económico	Millones de US\$ 2005	% 2005	Millones de US\$ 2006	% 2006	Variación %
Total	512	100.00	1,239	100.00	142.00
Agrícola vegetal	8	1.60	4	0.30	-50.00
Industrias alimenticias					
Bebidas y tabaco	11	2.10	8	0.60	-27.30
Productos minerales	101	19.70	792	63.90	684.20
Productos químicos	56	10.90	103	8.30	83.90
Plásticos y manufacturas	16	3.10	18	1.50	12.50
Metales comunes	262	51.20	237	19.10	-9.50
Material eléctrico	11	2.10	10	0.80	-9.10
Material de transporte	21	4.10	44	3.60	109.50
Otros	26	5.10	23	1.90	-11.50

Fuente: Comparativo enero 2005 – enero 2006. Instituto Nacional de Estadísticas según sector económico.

Ahora vemos allí reflejado dicho fenómeno del traslado y abandono del campo venezolano por más del 80% de campesinos y productores agrícolas, junto a la inmigración pobre de los países, sin renta petrolera, periféricos a Venezuela. Los riesgos naturales de la agricultura, la ausencia de continuidad en políticas de producción y comercialización de rubros del campo, el atractivo de la actividad comercial e industrias livianas tendentes a la fabricación de productos propios de la expansión urbana, conllevaron al asentamiento de cada vez más pobladores de áreas marginales alrededor de las ciudades, en quebradas y cerros, cuya propiedad de tierras eran menos disputadas o baldías. Así nacieron cordones de miseria con carencias notables de infraestructura y servicios, en las mayores concentraciones de población, donde la paradoja social del número de hijos promedio dados a luz por una mujer en este sector pobre triplicaba al de las mujeres de las zonas económicamente más pudientes, cuya calidad de hábitat es altamente superior.

Referente de descentralización:

En nuestra investigación buscamos estudios específicos sobre el factor tierra, la vivienda y el problema de la organización del Estado, encontrándonos con un estudio específico, concluido para el año 1980, sobre Caracas, la ciudad capital. Aunque en previas etapas se reconoce la realización de esfuerzos investigativos por responder a la problemática de vivienda, se escogió éste por su carácter multidisciplinario y solidez teórica. Adicionalmente tal estudio culmina precisamente antes del periodo dentro del cual acotamos nuestra investigación. Además en sus análisis se proyectaron, dentro de un lapso de dos décadas, años que entran en nuestro lapso analítico.

Esta investigación referente se llama: “Alternativas a la ciudad de Caracas del 2000”. Realizado por el Centro de Estudios del Desarrollo, CENDES, de la Universidad Central de Venezuela, fue dirigido por el eminente profesor José Agustín Silva Michelena (+). Dicho estudio concluyó en un diagnóstico sobre la inconveniencia de un crecimiento del área metropolitana de Caracas más allá de 4,5 millones de habitantes, a la luz de la problemática de la urbe ya existente para aquel momento. Partiendo de la estimación de déficit nacional para 1978, dicho estudio proyectó las necesidades de nuevas unidades residenciales hasta el año 2000 en base a dos hipótesis: a) una construcción máxima que cubriría la totalidad de la demanda de modo de eliminar completamente el déficit y una b) una construcción mínima de modo de no empeorar en términos porcentuales aquella ya grave situación planteada. Esto significaría que de alrededor de un déficit de 800.000 viviendas en 1978 pasaría en términos absolutos a 1.500.000 el déficit, en ese periodo hasta el año 2000. Lo realmente significativo por su vigencia es que al analizarlo nos demuestra el carácter estructural, e indubitavelmente vinculado a la organización del Estado venezolano, de la problemática de vivienda y hábitat

La composición de la oferta en esa década (TABLA 8), nos muestra un sector público que supera al privado proveyendo viviendas en esos ocho años, en un 53% contra 47%, muy cercanos. El promedio total de 64140 viviendas anuales fue la capacidad de la oferta realizada en el periodo.

Las proyecciones realizadas (1978-2000), por tal investigación, establecen la necesidad de tener en el periodo viviendas por montos entre Bs.2 269 425 a 3.777.160 (TABLA 8), concentrada en los sectores de menores ingresos. Los requerimientos de financiamiento son entre un 72 % hasta un 82% de hipoteca. De la población total el estudio estima que hasta un 62% podría requerir subsidio total para acceder a una vivienda. Así se ilustra lo contradictorio de la orientación del proceso productivo vigente para aquel momento. Ya entonces se preveía la necesidad de un cambio drástico en la estructura de la oferta, de manera de orientar la producción hacia los sectores de ingresos inferiores.

TABLA 8. Composición de la Oferta de Viviendas y Demanda Proyectada

OFERTA (1971 – 1978)			
SECTOR	PROMEDIO ANUAL	PORCENTAJE	TOTAL
PUBLICO	33.845	53	270.758
PRIVADO	30.305	47	242.446
TOTAL	64.140	100	513.205

DEMANDA (1978 – 2000)					
HIPOTECA MINIMA		INICIAL		TOTAL	
MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%
3.120.735	82	656.425	18	3.777.160	100

HIPOTECA MINIMA		INICIAL		TOTAL	
MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%
1.613.000	72	656.425	28	2.269.425	100

Fuente: Centro de estudios del Desarrollo, CENDES, Universidad Central de Venezuela. Estudio: Alternativas para al ciudad de Caracas del 2000, Venezuela 1980.

Vista claramente la situación, desde el punto de partida que decidimos tomar a inicios de los años ochenta, y revisando los puntos de partida teóricos establecidos al inicio de esta investigación, se puede afirmar que de acuerdo a las alternativas planteadas en ese momento que van: 1) desde la mudanza de la capital de la República para buscar desconcentración de la ciudad de Caracas hasta 2) la descentralización del poder político, pasando por medidas parciales de desconcentración o con medidas de otra naturaleza o envergadura, 3) planificando la construcción de otra ciudad para mudar la capital de Venezuela, que se analiza como solución a esta perniciosa ocupación del territorio venezolano; nos permite establecer que una de las condiciones necesarias para poder resolver estructuralmente el problema de vivienda y hábitat es el cambio del modelo de Estado centralista-autoritario que aun prevalece en Venezuela. Pero ésta sola condición no es suficiente sin la convicción de la necesidad urgente del establecimiento del Estado Solidario, que subsidie a la población que debe ser rescatada de esa línea de pobreza, haciendo posible erradicar ésta hasta un punto de partida desde el cual todos los habitantes pasen a ser ciudadanos venezolanos realmente.

Dentro de las alternativas que se evaluaron y luego el estudio recomendó el año de su conclusión y presentación en 1980, fue la alternativa de reformar el Estado venezolano, promoviendo el fortalecimiento institucional regional, estatal y municipal, mediante la elección directa de gobernadores y alcaldes²², transfiriendo las competencias y recursos adecuadamente, para que estos pudieran dar respuesta oportuna a las demandas junto a sus propias sociedades regionales y locales y por supuesto manteniendo unificadas las políticas públicas de carácter nacional bajo planificación, regulación y control del Poder Ejecutivo Central.

Ya desde los años sesenta la academia venezolana mostró la preocupación por el fenómeno creciente de urbanización marginalizada. El objetivo de investigación que se trazó el CENDES, desde 1962, lo demuestra: “era diseñar un conjunto de estrategias alternativas de desarrollo económico, evaluar la factibilidad política de tales estrategias y su probable impacto sobre la distribución de la población, con especial referencia a los problemas de urbanización” (Silva, 1970:

²² Las primeras elecciones directas de gobernadores, diputados a los parlamentos estatales, alcaldes y concejales en Venezuela se realizaron en diciembre de 1989, para un periodo de tres años.

355). Pero la realidad cotidiana impulsaba los factores económicos en otra dirección estratégica, divorciada del bienestar de la población. En las siguientes TABLAS 9 y 10, vemos a precios constantes en el periodo escogido, 1984-1994, cómo es la participación del sector construcción dentro del PIB no petrolero, y como a pesar de tales magnitudes de déficit habitacional en el periodo el esfuerzo de construcción del sector privado se dirigió más al sector no residencial, tal como oficinas, centros comerciales y otras edificaciones similares, más atractivas para su comercialización y rentabilidad. Por parte del Estado, el acometimiento de obras públicas curiosamente también más rendidoras hacia los contratistas privados y por tanto el descuido de la construcción del sector de vivienda social y otros equipamientos urbanos muy necesarios, como los del sector salud y educación, fueron también descuidados. El sector construcción, como se observa, se mantuvo con altibajos, en apenas alrededor del 8% promedio, como PIB no petrolero en Venezuela. Obsérvese también como cayó en forma dramática de un PIB de 3.2 % en la construcción residencial, en 1984, a 1.1% en 1991, con un cierto repunte en los años 1992,1993, que sin embargo no logra atender la necesidad acumulada y creciente de vivienda. Sin crecimiento al propio tiempo de la “demanda efectiva del necesitado”, el mercado reaccionó dirigiendo sus esfuerzos hacia otros tipos de construcciones.

TABLA 9. Participación del PIB del Sector Construcción en el PIB No Petrolero.

AÑOS	PIB.		PIB. SECTOR CONSTRUCCION					
	ACTIVIDADES NO PETROLERAS		RESIDENCIAL		NO RESIDENCIAL		TOTAL	
	MILL BS.	%	MILL BS.	%	MILL BS.	%	MILL BS.	%
1984	316,351	100	10,120	3.2	15,692	5	25,812	8.2
1985	326,860	100	9,287	2.8	16,113	4.9	25,400	7.8
1986	346,586	100	9,039	2.6	17,038	5.2	26,977	7.8
1987	365,862	100	9,009	2.5	18,813	5.1	27,822	7.6
1988	386,757	100	8,630	2.2	21,389	5.5	30,019	7.8
1989	350,484	100	6,982	2	14,902	4.3	21,884	6.2
1990	366,390	100	4,310	1.2	19,266	5.3	23,576	6.4
1991	397,737	100	4,518	1.1	26,407	6.6	60,925	7.8
1992	428,221	100	6,743	1.6	34,858	8.1	41,601	9.7
1993	422,008	100	7,817	1.9	32,842	7.8	40,659	9.6
1994	399,438	100	(**)	--	(**)	--	30,183	7.6

Fuente: Banco Central de Venezuela. Anuario de Cuentas Nacionales. Precios constantes. Años 1984-1994. Año base 1984

TABLA 10. Evolución del PIB de las Actividades No Petroleras y del Sector Construcción

AÑOS	PIB.		PIB. SECTOR CONSTRUCCION					
	ACTIVIDADES NO PETROLERAS		RESIDENCIAL		NO RESIDENCIAL		TOTAL	
	INDICE.	%	INDICE	%	INDICE	%	INDICE	%
1984	100.00	100	100.00	--	100.00	--	100.00	--
1985	103.32	100	91.77	-8.20	102.88	2.70	98.40	-1.06
1986	109.56	100	89.32	-2.70	114.31	11.30	104.51	6.20
1987	115.65	100	89.02	0.03	119.89	4.90	107.79	3.10
1988	122.26	100	85.25	-4.20	136.31	13.70	116.30	7.90
1989	110.79	100	68.99	-19.20	94.97	-30.30	84.78	-27.10
1990	115.82	100	42.59	-38.30	122.78	29.30	91.34	7.70
1991	125.73	100	44.64	4.80	168.28	37.10	119.81	31.20
1992	135.36	100	66.63	49.20	222.14	32.00	161.17	34.50
1993	133.40	100	77.24	15.90	209.29	-5.80	157.52	-2.30
1994	126,26	100	(**)		(**)		117.00	-25.80

(*) Cifras Rectificadas (*) Provisionales (**) No disponibles

Fuente: Banco Central de Venezuela. Anuario de Cuentas Nacionales. Precios constantes. Variación Interanual 1984-1994. Año base 1984

VI.2. Trabajo, Estado y ocupación de la población

Nuestras tasas de desempleo, más el encubierto con empleo informal, han agobiado y se han fortalecido como males estructurales de la sociedad venezolana, durante las últimas tres décadas. Reflejando cuán alejada ha estado la dirigencia de dicha sociedad de lograr desarrollar un proceso productivo propio, de creación de un desarrollo autogestionario, coherente con el sistema climático venezolano y sus subsistemas, dentro de la realidad intertropical que posee en zonas de distinta elevación. Desde la andina con la cordillera de los andes, los llanos centrales, la norte costera y la selvática húmeda al sur de Venezuela. Surgen entonces otras preguntas: ¿Cuáles procesos de reocupación del territorio? y ¿con que tipo de proyectos productivos de su propia invención? Estas son las verdaderas interrogantes a contestar para resolver la incógnita específica de nuestro análisis del problema de hábitat y vivienda de Venezuela. ¿Proyectos para la producción de insumos y transformación de productos de la industria farmacéutica, por ejemplo, en nuestras zonas selváticas, en lugar de una minería descontrolada, contaminante y depredadora? ¿Qué tipo de proyectos de producción agropecuaria propios del clima de nuestros llanos centrales, donde los recursos hídricos y de suelos fértiles permitirían el reasentamiento y crecimiento con desarrollo armónico vital de grandes contingentes de población desocupada?

La problemática de la vivienda en Venezuela es la problemática del desarrollo de las potencialidades de ocupación del hombre en tareas productivas, dentro de un marco social, jurídico, educacional, sanitario, de seguridad a la vida y los bienes, para que pueda ocupar los territorios bajo estas premisas.

La problemática de la vivienda en Venezuela es la problemática de la existencia de un Estado incapaz de extenderse en todo el territorio nacional, para estimular las condiciones de civilización, al lado de las condiciones naturales existentes, rompiendo con la noción militarista de resolución del problema, para adoptar la noción del colono. Protección a la familia que va a ocupar el territorio para establecerse, y establecer las instituciones civiles, que funcionen democráticamente, con base a valores. Así una de esas instituciones debe ser la Fuerza Armada, que la protege del ataque exterior, de la anarquía y/o conmoción interna y es garante de la

integridad del territorio. No sustituye las instituciones civiles y la organización ciudadana propia.

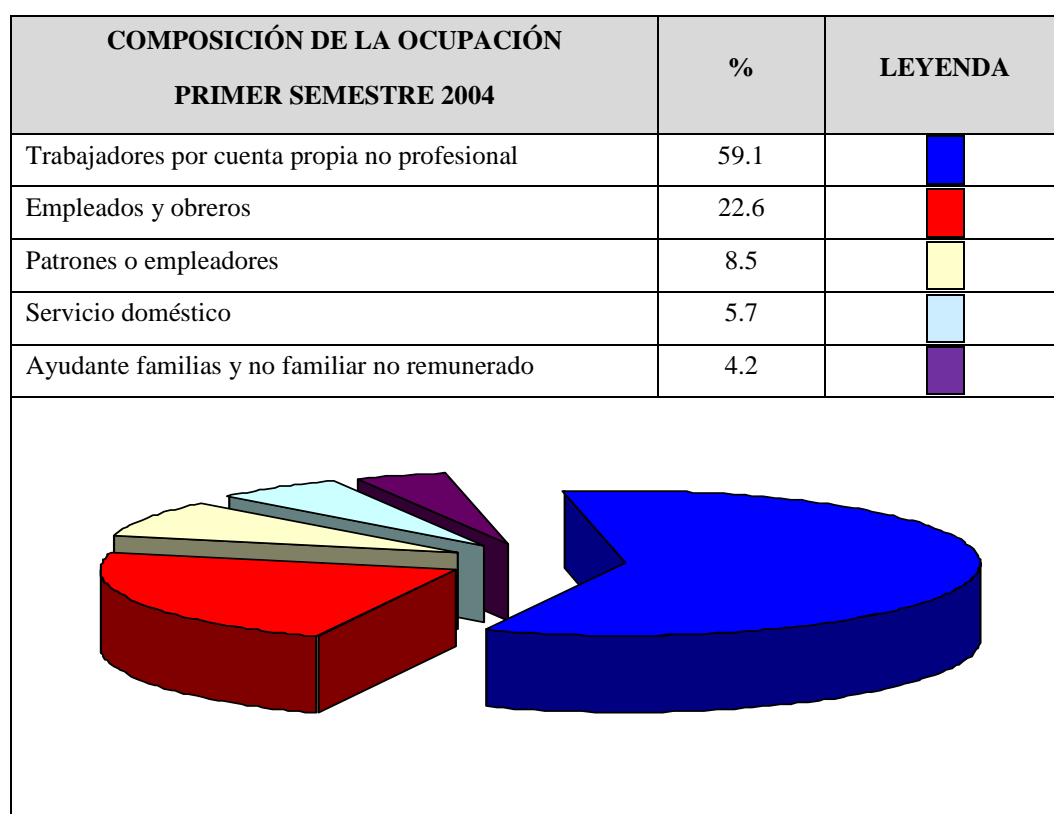
Esta distinta noción del papel civilizador de la fuerza militar no fue, lamentablemente, la que se arraigó en Venezuela, sino la noción militarista. La de dominación de la sociedad. La idea de dominación sobre la población civil, desde tiempos posteriores al fin de la guerra de independencia, a la muerte del Libertador Simón Bolívar (1830), hasta la muerte del dictador Juan Vicente Gómez (1935). Ella ha prevalecido subyacente en la mente (cultura política) de las mujeres y hombres de Venezuela.

Esa dominación creó en el campo venezolano la pobreza de muchos frente a la riqueza de pocos. Fue esa clase militar la que dictó la suerte de la mayoritaria población rural venezolana. Luego, con el petróleo y el proceso modernizador “escapó” a las ciudades, en busca de mejor calidad de vida. Una vida nueva, que los hombres sin traje de uniforme, pero batas blancas y boinas azules universitarias, prometían como reivindicación a los “pata en el suelo”, los descamisados, los pobres; esos que se fueron de ese campo, donde el militarismo los condenaba a la malaria, a la sífilis, a los barrigas de parásitos, para asaltar las ciudades que crecían con sus luces, sus calles, sus autos y muchos caer nuevamente en la trampa de ser paulatinamente condenados a vivir marginalmente en dichas ciudades, controladas nuevamente por la bota militar. Una sociedad venezolana, rentista petrolera que adquirió una suerte de “enfermedad político-institucional de inestabilidad y heroísmo” y de “creación de repúblicas” aéreas

Vemos en los gráficos N° 11 y N° 12, como el altísimo porcentaje de trabajadores del sector informal conlleva a la dificultad de una organización social estable, que permita sistemas de adquisición de viviendas bajo financiación o créditos a largo plazo. Esto provoca el acordonamiento de las ciudades por millones de habitantes sin seguridad social y empleo formal. Esa es, a nuestro entender, la causa originaria del problema de vivienda digna para muchos, en Venezuela. La carencia de una economía con empleo productivo, estable, y bien remunerado, para lograr un círculo virtuoso que convierte al habitante en ciudadano. Esa carencia se debe en Venezuela a la inexistencia de un Estado eficaz.

Del gráfico N° 11, apreciamos como se compone del 100% del empleo informal en Venezuela, un 60% aproximadamente es el trabajador no profesional por cuenta propia, que hace labores desde comercio en la calle (buhonería) en su mayoría, hasta trabajos por ajuste de obra, por semanas en pequeñas labores de limpieza, construcciones menores etc. en las ciudades y en zafras o jornaleros en labores varias en el medio rural.

GRÁFICO 11. Composición de los ocupados en el Sector Informal



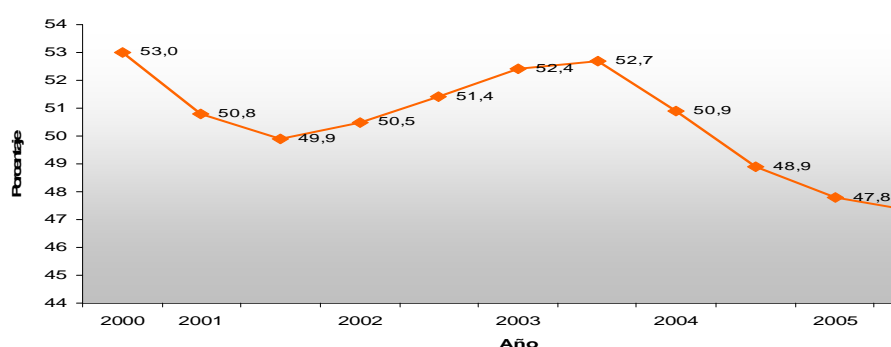
Fuente de datos: Instituto Nacional de Estadísticas, INE

En el gráfico N° 12 se hace patético el hecho que alrededor del 50% del empleo, es decir la mitad de los trabajadores del país, esta “ocupado” en el sector informal de la economía. Estas, que son cifras oficiales, se han mantenido durante más de treinta años en los gobiernos de distintas tendencias ideológicas hasta la actual, que no hacen sino recoger junto al 15% aproximadamente de desempleo abierto hoy existente, el gravísimo problema estructural de desempleo formal que existe en Venezuela. Mediante estas cifras “ocupados” se pretende maquillar con un 50% de “empleo

informal” más el 15% de desempleo abierto, que el 65% de la población económicamente activa del país no posee condiciones de estabilidad laboral, es decir condiciones de estabilidad socioeconómica.

GRÁFICO 12. Porcentaje de ocupación en el Sector Informal

AÑO	%
2000	53,0
2001	50,8
	49,9
2002	50,5
	51,4
2003	52,4
	52,7
2004	50,9
	48,9
2005	47,8
	47,3



Fuente de datos: Instituto Nacional de Estadísticas, INE

Para entender cómo el factor trabajo ha impactado dentro del problema vivienda, veamos la información que recogemos en la siguiente TABLA 11, en esta primera década (del lapso escogido 1984-2012) según encuesta de hogares realizada por la Oficina Central de Estadística e Informática, órgano del gobierno central en aquellos años, para compararla con la evolución de la población ocupada, con la que recogimos del Instituto Nacional de Estadísticas, actual organismo que cumple las funciones de la anterior Oficina Central de Estadística e Informática, OCEI.

TABLA 11. Evolución de la población ocupada según sector de ocupación y tasa de desocupación (años 1984-1994)

AÑOS	POBLACIÓN OCUPADA					TASA DE DESOCUPACIÓN
	TOTAL	SECTOR FORMAL		SECTOR INFORMAL		
		NUMERO	%	NUMERO	%	
1982	4.927.254	3.025.334	61.4	1.901.920	38.6	7.10
1983	4.934.014	2.960.408	60	1.973.606	40	10.10
1984	4.938.003	2.898.608	58.7	2.039.395	41.3	13.00
1985	5.028.889	2.977.102	59.2	2.051.787	40.8	13.60
1986	5.336.562	3.105.879	58.2	2.230.683	41.8	11.20
1987	5.660.619	3.430.335	60.6	2.230.284	39.4	9.10
1988	5.981.086	3.660.425	61.2	2.320.661	38.8	7.30
1989	6.121.426	3.734.070	61	2.387.356	39	9.20
1990	6.355.111	3.734.687	59	2.608.424	41	10.40
1991	6.654.556	3.949.498	59.4	2.705.058	40.6	9.60
1992	6.929.889	4.183.866	60.4	2.746.023	39.6	7.70
1993	7.031.524	4.182.514	59.5	2.849.010	40.5	6.30
1994	7.283.940	3.803.328	52.2	3.480.612	47.8	8.50

Fuente: Banco Central de Venezuela.

De la anterior Tabla 11, nótese el altísimo porcentaje de sector informal de trabajadores, establecida por las cifras oficiales como “población ocupada” que oscila alrededor del 40% de la total, dentro del periodo 1982-1994 cuando registra un ascenso significativo. Si sumamos un 10 % promedio aproximadamente de tasa de desocupación declarada, se establece que la mitad de la población económicamente activa del país no posee un empleo estable, por lo tanto no está amparada por la seguridad social ni cotizan a la Ley de Política Habitacional de Venezuela de esos años (fondo de ahorro obligatorio que estableció que un 2% adicional del salario pagado al trabajador por el patrono iría a una cuenta para financiar viviendas como aporte de éste y un 1% de dicho salario sería aporte obligatorio del propio trabajador). Dada entonces la condición mayoritaria de este tipo de empleos temporales, jornaleros, de zafra, o a destajo, como suele llamárseles en Venezuela, los trabajadores bajo este tipo de régimen no contribuyen ni son beneficiados por dicha

Ley de Política Habitacional, con lo cual una mayoría de población queda en la práctica excluida de tal protección.

Al realizar el análisis comparativo de los datos oficiales sobre la evolución desde el año 1982 hasta 1994 de población “ocupada en el sector informal” (TABLA 11), vemos frente los datos mostrados al inicio de este estudio donde se recoge gráficamente dicha evolución de la ocupación en el sector informal, una curva ondulante alrededor del cincuenta por ciento de sector informal en Venezuela, Gráfico N° 12 , donde en el último año muestra una tendencia al descenso en el primer semestre del año 2005 con 47,8% frente al curiosamente también 47,8% registrado en el año 1994 (TABLA 11), fluctuaciones que parecieran en efecto sentenciar como un problema estructural de la economía venezolana el altísimo empleo informal que crece con la población, a una tasa que lo mantiene en términos porcentuales más o menos estable, pero que sabemos que en términos absolutos representa un serio problema social de aumento de la población pobre del país, en niveles que propenden a la ingobernabilidad.

El caos en la ocupación del territorio de las ciudades, que como sabemos es estático en área y solo puede ser modificada su capacidad receptora mediante la densificación por construcción vertical, con las consecuencias en concentración de volúmenes de personas, problemas en la calidad de prestación de los servicios y contaminación en tales ciudades, lo que ha sido tema de debate en cuanto al tamaño máximo conveniente de las mismas, con base a sus características específicas de cada lugar, por parte de expertos urbanistas en el mundo entero.

En Venezuela, la construcción también informal, como reflejo del empleo informal y sin seguridad social, ha copado las áreas en zonas elevadas, llamadas popularmente cerros y las depresiones o quebradas, densificando la ocupación en anillos de miseria, que con los periodos de lluvia u otras contingencias climáticas que suelen presentarse, producen gran cantidad de damnificados, con pérdida de sus precarias viviendas, con lesionados y muertes, lo cual se convirtió en una condena anual de dolor del pueblo pobre del país.

En consecuencia a ese problema estructural de informalidad de la ocupación: subempleo y desempleo, de las grandes mayorías de la población, el sector

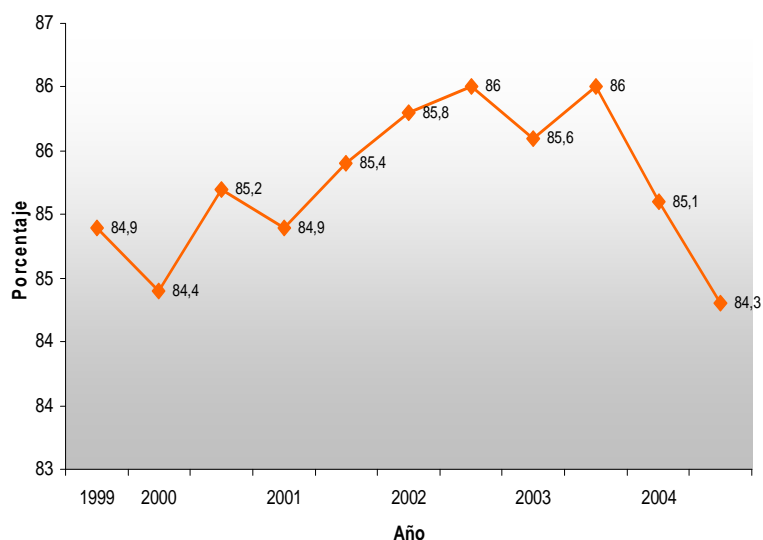
construcción de vivienda residencial social en Venezuela no contó con una demanda efectiva y estable de vivienda, que permitiera un ahorro y factibilidad de planificación crediticia hacia la población, la cual no posee seguridad social ni ingreso sostenido. El establecimiento por tanto de un Fondo de Ahorro Habitacional ha permanecido limitado a la población económicamente activa, cuyo empleo formal cotiza a la ley de ahorro o política habitacional, por lo que su robustez ha sido limitada para el logro de un proceso sostenible de industrialización de la construcción de la vivienda social en Venezuela. El Estado, como agente subsidiario de dicha construcción de vivienda social, ha permanecido sujeto a los altibajos de las subidas y bajadas del precio petrolero, ingreso vital de nuestro Estado rentista.

El apalancamiento con ahorro nacional por tan ingentes recursos mediante industrialización del sector vivienda y hábitat, tanto urbano como rural, la diversificación económica y la creación de empleo estable de calidad, posibilitaría la atención estable del problema y su solución.

Como se ha dicho, la industria petrolera es poco empleadora en cantidad de mano de obra, por ello la diversificación hacia la agro-industria ha debido y debe ser la alternativa para un país en desarrollo con las extraordinarias posibilidades de sus zonas climáticas y sus recursos naturales y frente marino. En el Gráfico N° 13, se observa como el principal empleador de Venezuela ha sido la empresa privada, que como efecto de la actividad económica petrolera se expandió inicialmente hacia otros sectores de producción de bienes y servicios, alcanzando a emplear alrededor de un 85% de la gente que está ocupada. Sin embargo la inadecuada intervención del Estado, nótese que afirmamos “inadecuada intervención” del Estado, ha provocado la poca productividad empresarial que permitiese la diversificación con calidad de exportación para competir en los mercados emergentes y así garantizar ingresos distintos a la renta petrolera como fuente en demasía del porcentaje de ingresos totales del Estado.

GRÁFICO 13. Porcentaje de ocupación en el Sector Privado

AÑO	%
2000	84,90
2001	84,40
	85,20
2002	84,90
	85,40
2003	85,80
	86,00
2004	85,60
	86,00
2005	85,10



Fuente de datos: Instituto Nacional de Estadísticas, INE

La experiencia de los ciclos económicos tan inestables, ha producido una industria con crecimiento limitado y financieramente con grandes altibajos. Si a lo anterior sumamos los pocos ingresos o remuneraciones que devengan los trabajadores en Venezuela esto nos lleva al establecimiento del círculo vicioso de la no vivienda debido a la pobreza que mostramos a continuación en el Gráfico N° 14.Circulo vicioso de la no vivienda.

GRÁFICO 14. Circulo vicioso de la no vivienda.

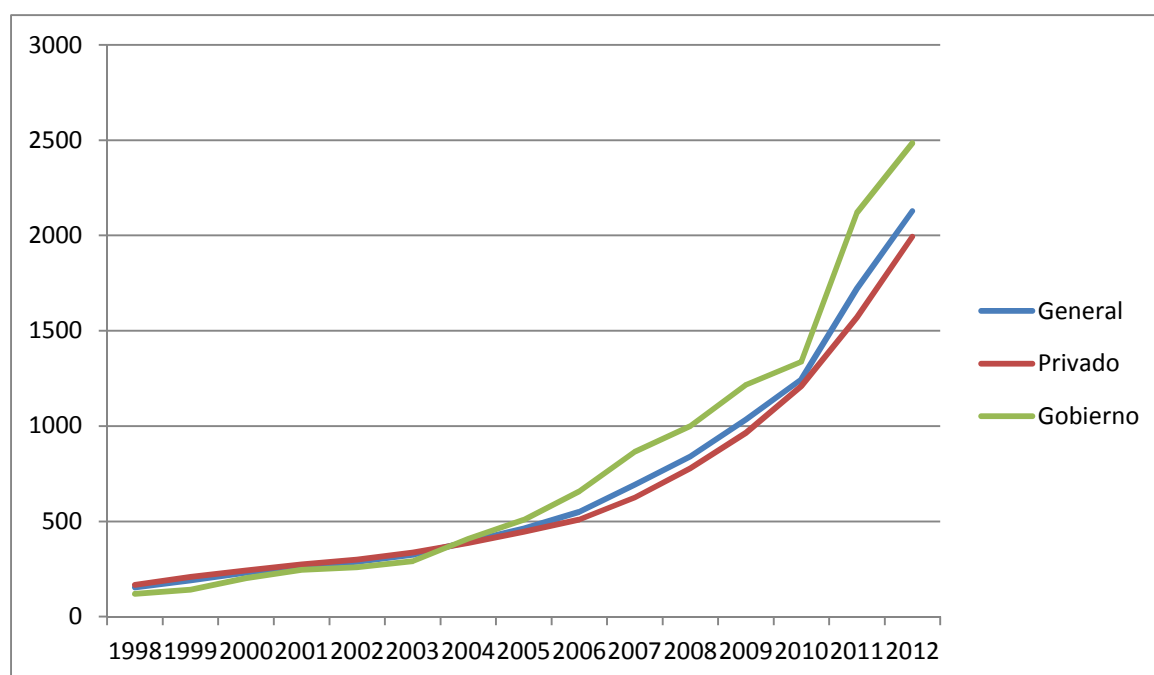


Fuente: elaboración propia

Los sectores populares venezolanos, por su falta de capacidad de demanda de vivienda debido a su pobreza estructural, a su vez consecuencia de su carencia de empleo estable y bien remunerado, carecen por tanto de los servicios de calidad que debían acompañarlo en su hábitat, para facilitar su crecimiento con desarrollo. La población ha experimentado un importante crecimiento, pero dentro de la baja calidad de hábitat sus problemas sociales y la delincuencia a su alrededor han crecido consecuentemente también.

En la siguiente serie anualizada (cuarto trimestre de cada año) de índices de remuneraciones a los asalariados (1998 – 2012) podemos observar la problemática de la inflación vs. el ingreso real de los trabajadores

GRÁFICO 15. Índice de Remuneraciones al Trabajo.



Fuente: BCV. Elaboración propia.

La Tabla 12 muestra la relación entre los índices anualizados de remuneraciones a los trabajadores durante la última etapa de gobierno 1998- 2012, su Gráfico N° 15 nos revela tres cosas importantes:

a) Como entre los años 1998 al 2003 se mantuvo una tendencia relativamente suave de ascenso de las remuneraciones, que a partir de allí, en el año 2003, se inicia el quiebre con la aceleración en la subida de las mismas.

b) Nótese como precisamente en ese año 2003-2004 las líneas se interceptan y pasa el gobierno a ser el que da mayores remuneraciones a los trabajadores, intentando jalonar los sueldos al alza. Históricamente en la Venezuela del periodo analizado en esta investigación, los sueldos del sector privado superaban, en general, los del sector público, al parecer la política de estatizar y expropiar empresas ha provocado desconfianza, des estimulando al sector privado, el cual se ha replegado en espera de mejores oportunidades.

c) La interpretación que damos a este fenómeno es que al dispararse la inflación, el gobierno intenta responder a ésta aumentando el valor de las

remuneraciones, para equilibrar el poder de compra de los ingresos versus dicha inflación. Hasta el año 2003, el sector privado superaba los índices de remuneraciones (ver tabla 12)

d) En tal dinámica de subida de precios y de aumento de los sueldos y salarios ha quedado entrampada la economía venezolana desde hace ya casi cuatro décadas.

TABLA 12. Índices anualizados de remuneraciones a los trabajadores.

Etapas de gobierno 1998-2012

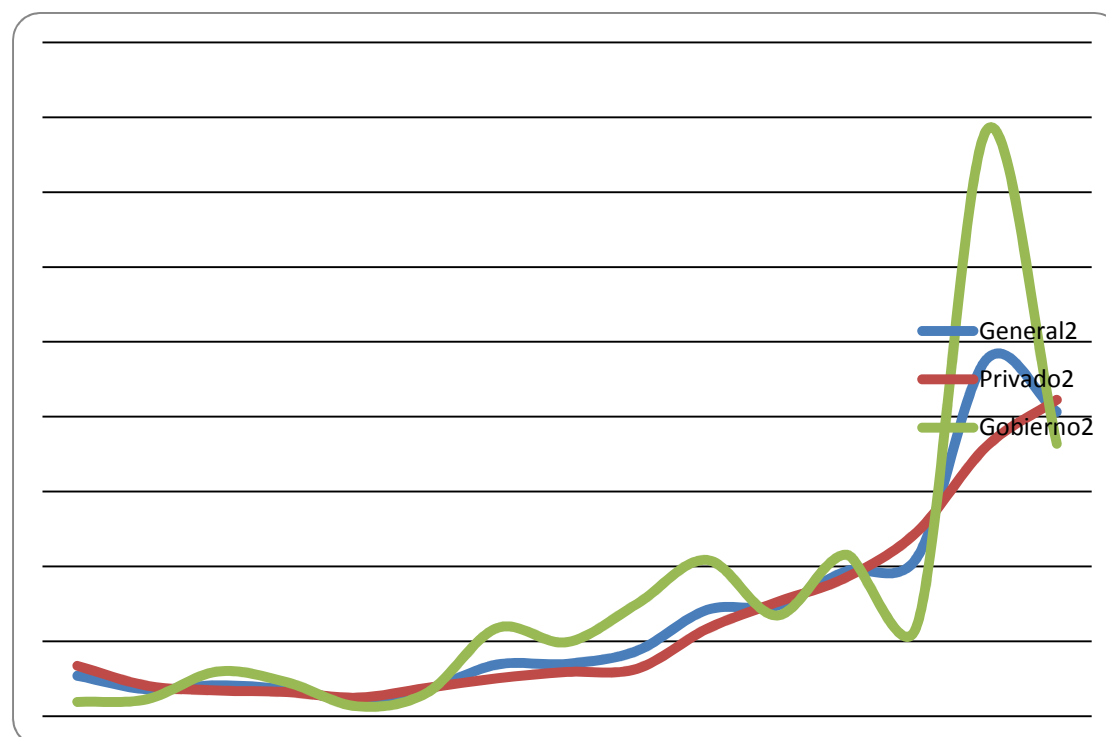
	1997	General	Privado	Público
1998		154	167,2	119,1
1999		189,7	207,8	141,8
2000		230,9	242,1	201,3
2001		266,6	274,2	246,4
2002		288	298,9	259,5
2003		324	336,6	290,8
2004		392,9	387	408,5
2005		462,8	446	507,3
2006		550	509,3	657,3
2007		691,9	625,9	865,9
2008		839,3	778,2	1000,4
2009		1033,3	964	1216
2010		1244,8	1210	1336,8
2011		1721,8	1570,8	2120,1
2012		2128,2	1993,4	2484

Fuente: Banco Central de Venezuela

En el próximo Gráfico N° 16 nos muestra el jalonamiento al que se hacía referencia, intentado por el sector público (Gobierno), tratando de contrarrestar la inflación a partir del año 2004. La tremenda diferencia de remuneración que se

expresa en el año 2011, (preelectoral) produce luego la abrupta caída en el 2012, por la insostenibilidad de esta política económica pública.

GRÁFICO 16. Variación de los índices anualizados de remuneración a los asalariados (1998 – 2012)



Fuente: Banco Central de Venezuela

Las propias malas condiciones de habitabilidad pensarían y a menudo alegan algunos, no permiten a la mano de obra estar preparada y ser altamente productiva en el trabajo, con lo cual falla la productividad, con lo cual se cae en el círculo vicioso y por ello no se pueden dignificar los sueldos y salarios de los trabajadores. Con este razonamiento se pretende mantener los sueldos y salarios bajos y así poder “competir en los mercados”. En Venezuela el anterior razonamiento se estrella contra los ciclos de bonanza petrolera, en los cuales el Estado tuvo y ha tenido oportunidad suficiente en recursos para subsidiar la atención a estas necesidades de vivienda y redistribuir también la riqueza a través de la atención social en salud y educación, promoviendo la diversificación de la economía. Sin embargo se ha fracasado al hacer del Estado

un ente propagador del clientelismo partidista, corrompiendo la relación sana con los trabajadores. En lugar de implementar políticas públicas de reconocimiento al mérito, al ahorro y a la productividad, se ha establecido una cultura de politiquería basada en la búsqueda del botín electoral, extendido a los más ínfimos cargos de la administración pública y al aprovechamiento particular de los dineros del Estado. La no profesionalización de la administración pública y el no reconocimiento del ingreso adecuado al trabajo dentro del campo público y privado, han condenado a este círculo vicioso de pobreza estructural del trabajador dentro de la economía venezolana.

Otro tanto de responsabilidad la tiene el sector privado, ajeno a las políticas de verdadera responsabilidad social y de preocupación por el bienestar del trabajador y su familia, participando de otro botín de búsqueda de ganancias extremas y no declaradas, usufructuando los ciclos de riqueza petrolera para sí.

En medio de esta afirmación cabe destacar el ejemplo del empresario venezolano Don Eugenio Mendoza (+), el cual a través de su personal gestión desarrolló una importantísima labor en el campo del desarrollo habitacional. La Fundación de la Vivienda Popular creó y ejecutó planes de vivienda para los trabajadores de este grupo empresarial en primer término y en general promovió mediante la asistencia técnica, social y crediticia, la construcción de viviendas por parte de las comunidades organizadas.

Un resumen de resultados de la gestión cumplida por esta organización, bajo un auténtico liderazgo en responsabilidad social empresarial de Don Eugenio Mendoza, fue obtenido directamente de la encargada del manejo de los archivos de la Fundación para la Vivienda Popular, Doña Alicia Samper. Estos revelan que la organización desarrolló una labor importante durante la década de los sesenta, setenta y ochenta, que incluye “65.000 viviendas, entre construidas, mejoradas y financiadas por el grupo de la Vivienda Popular”.

Desde el sector bancario nacional hasta el industrial y agrícola, deben repensar, a la vista de los datos que se pueden analizar en perspectiva, desde los ochenta hasta el momento actual, como la ausencia de demanda real de bienes y servicios por parte del trabajador venezolano, en la cantidad y calidad suficientes dentro del país, implicó el crecimiento de tal círculo vicioso de la pobreza por un bajo reconocimiento

a la mano de obra que depauperada, que por existencia de baja oferta de empleo, se vendía en desventaja lo que significó para empresarios sin ética una fuente de oportunidad de rentas por el bajo coste de la mano de obra. A nivel mundial es necesario reconocer también este desequilibrio, pues existen en las economías estas distorsiones esclavizantes de los pueblos. En la Venezuela de tiempos de la colonia, cuando los ingresos de la renta nacional eran por exportación agrícola, de rubros como el café y cacao, ya se marcaba con el signo de la explotación a la mano de obra esclava la instauración del Estado antiguo.

Hoy curiosamente que el petróleo es propiedad del Estado y que han sido inimaginablemente altos los recursos que han ingresado al tesoro nacional por concepto de tal exportación, este ciclo de miseria sin embargo no creemos ha sido posible desactivarlo en sus bases por la inexistencia de un Proyecto Nacional acertado, con participación vital en una alianza Estado-sociedad, mediante su sector público y privado, para atender las áreas prioritarias, cuyas ventajas comparativas hacia lo externo y competitivas en los interno, viabilicen el desarrollo nacional.

Mediante el coeficiente de Gini podemos apreciar en retrospectiva de la última década de fines del siglo XX, el problema en la distribución del ingreso en los países de América Latina. El reto es modificar esos indicadores para el presente siglo XXI, lo que implica también la necesidad de creación de un nuevo modelo de cooperación internacional que promueva un mayor equilibrio y cohesión social en los llamados países periféricos o del tercer mundo, para una mejor remuneración que las propias compañías globalizadas paguen en esos países a sus trabajadores, evitando así las migraciones incontroladas y las consecuencias a la propia estabilidad político-económica mundial.

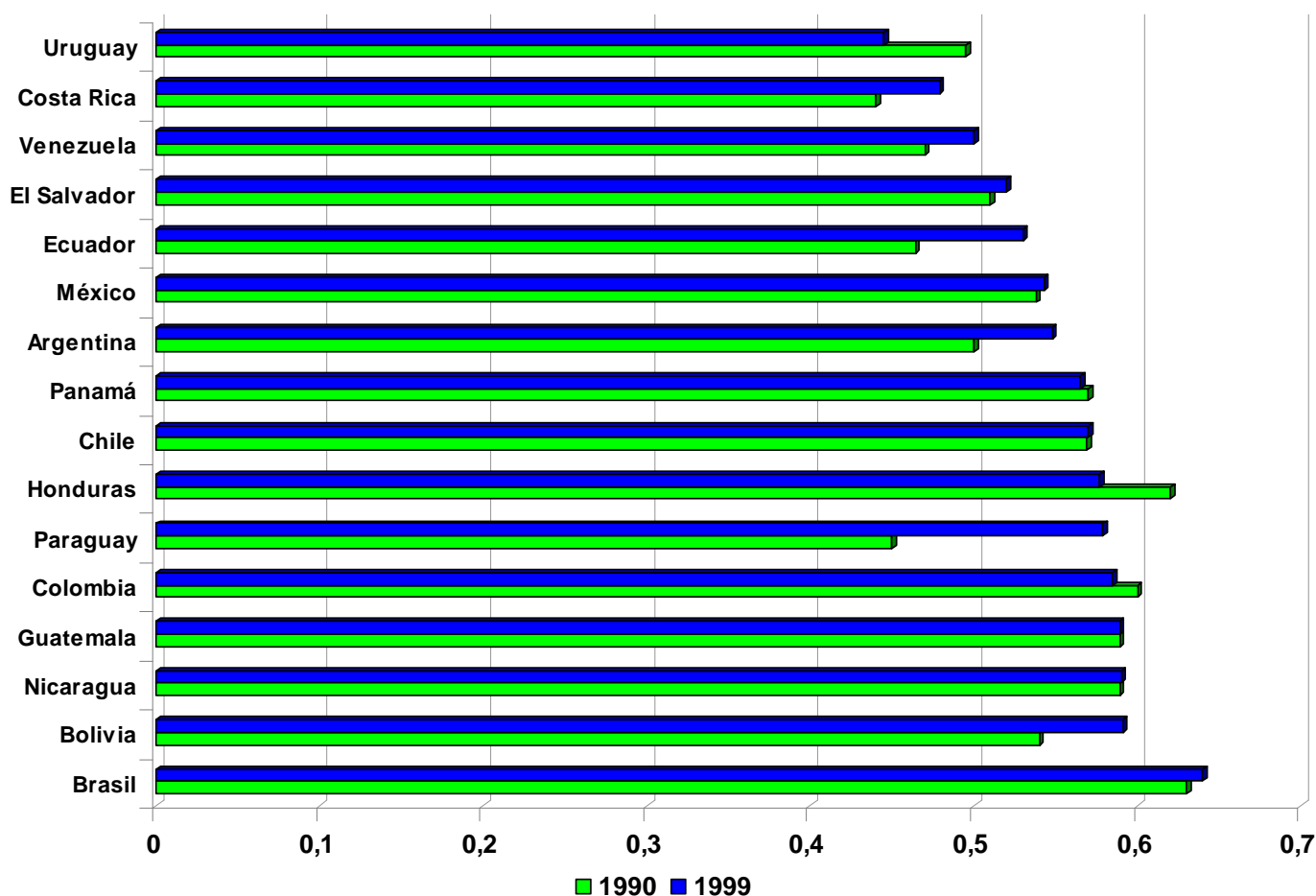
El solo aspecto de medición de la distribución del ingreso no revisa muchos de los capitales no declarados y otras situaciones de las llamadas economías subterráneas. Tampoco la reducción de la pobreza de ingresos por si misma no puede ser la última motivación en la lucha contra la pobreza, vista en los estrechos términos de la privación de los ingresos y entonces justificar la inversión en salud, educación, etc. sobre la base que ellos son buenos medios para el fin de equilibrar la pobreza de ingresos. Eso sería una confusión de medios y fines (Sen, 2000).

La subsidiaridad del Estado es una de las discusiones más importantes que se debe dar para definir un adecuado rol del Estado, en cada circunstancia específica que se vive en cada país, en cada región.

Las realidades históricas de cómo se ha establecido una realidad socioeconómica en una determinada nación deben ser analizadas para dar una respuesta estructural a los problemas que la aquejan.

Son tan variadas las causas de una determinada realidad social en un país en particular, como el resultado de las guerras, catástrofes climáticas, debacles morales, vía generalización de adicciones o antivalores, entre muchas otras. En el caso venezolano que se analiza en la presente investigación, a propósito de una realidad de marginación de inocultables mayorías empobrecidas sin vivienda y hábitat adecuados frente a un Estado petrolero rico, el aspecto distribución del ingreso lo hemos utilizado para dichos análisis. Veamos en el periodo 1990-1999 el indicador de distribución del ingreso comparativamente en América Latina. Gráfico 17.

GRÁFICO 17. Venezuela vs. América Latina en Distribución de Ingreso I.



(Comparación de coeficientes de Gini 1990 versus 1999).

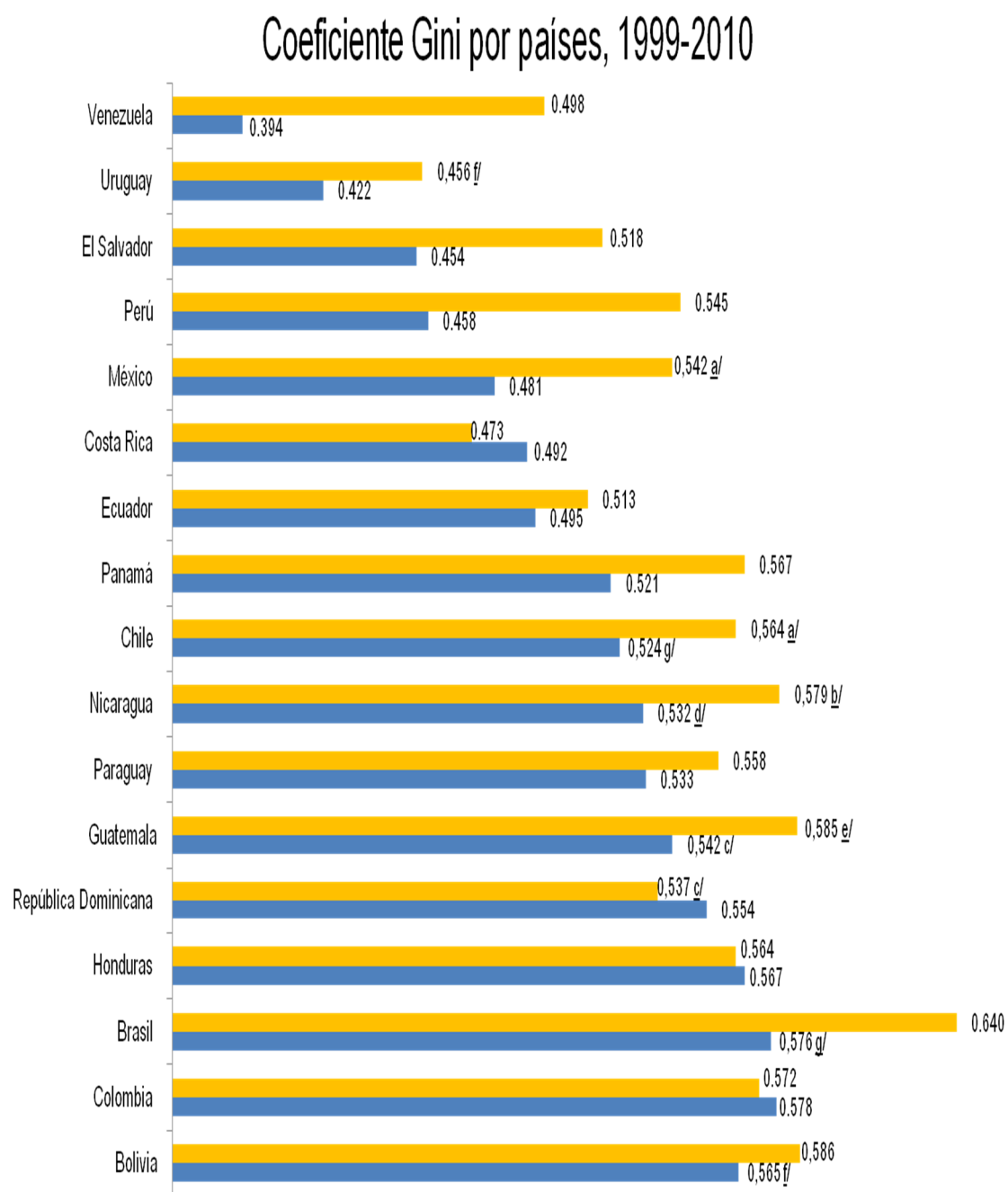
Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta de hogares estos respectivos países.

Comparativamente con la representación anterior, podemos observar como arrancando del punto análisis en 1999 se produjo un agravamiento de la desigualdad entre el año 1990 hacia el año 1999, que termina con un Gini de 0.498.

Luego podemos apreciar en el Gráfico N° 18, como entre el año 1999 al inicio de la gestión Chávez frente al año 2010 en la primera década de este siglo XXI, el coeficiente de Gini disminuye significativamente a 0.394, ¡el menor registrado comparativamente en América Latina! Esto hace innegable el avance del mejoramiento en la redistribución del ingreso en la sociedad venezolana, como resultado de las políticas sociales implementadas por el gobierno de Chávez. La

decisión política, aunada a la subida de la renta petrolera registrada en Venezuela debido al alza de los precios del petróleo, por razones multifactoriales como: ataque terrorista Al Qaeda (9/11/2001), la guerra en Irak, el asunto Iraní más toda la compleja interrelación con el comportamiento de la economía mundial y del mercado energético mundial, ha favorecido la factibilidad temporal de financiar políticas públicas de transferencia directa a distintos grupos vulnerables de la población. La preocupación que debe cuidarse, por parte del Estado venezolano, es la de lograr que tal avance en la redistribución del ingreso se mantenga, y aún más se profundice en el tiempo, en lugar de ser una situación transitoria gracias al aumento de dicha renta petrolera. Con implementación de programas sociales que no modifican las bases estructurales de la pobreza, la célebre frase sobre dar de comer un pescado al hombre frente a la opción de enseñarle a pescar, que le permita más que alimentarse una vez el poder hacerlo toda la vida; puede ser paradigma orientador de una política social de largo aliento, mediante las políticas públicas de capacitación para el trabajo productivo y bien remunerado, aunadas al desarrollo agroindustrial.

GRÁFICO 18. Venezuela vs. América Latina en Distribución del Ingreso II.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, INE.

VI.3 Capital, Estado y Comportamiento del Sector Construcción

Para analizar la evolución del sector construcción se atenderá comparativamente la del sector residencial versus el no residencial. Evaluaremos el comportamiento tanto del sector público como privado. La data en el comienzo periodo que hemos fijado en 1984, catorce años antes y después del comienzo del actual gobierno, nos permitirá comprobar con datos de una década: 1984-1993, como se muestra el carácter estructural en el comportamiento porcentual de la reacción del sector construcción con base a la disponibilidad de recursos y el elevado gasto corriente.

Observemos en las siguientes TABLAS 13 Y 14, los indicadores de la evolución de la formación bruta de capital fijo en construcción del sector público y privado, así como la variación porcentual y por tipo de obra: residencial o no residencial. De esta manera podremos analizar las tendencias que venían siguiendo los productores de infraestructuras e intentar explicar el porqué de dichas tendencias. Según las cifras que mostramos en estos cuadros, puede apreciarse contradictoriamente ante las necesidades urgentes de vivienda por parte de la población, cómo se disminuyó sensiblemente la inversión pública en el campo de la construcción residencial, en promedio, durante la década analizada, 1984-1993.

Véase en la TABLA 13, los bajísimos porcentajes dedicados por el sector público, todos de un solo dígito, desde 1984 con 1,6 en la evolución de la formación bruta de capital que están dirigidos al tema de construcción residencial hasta 0,6 con que termina en el año 1993 del periodo analizado. Mientras que entre un 40 a un 60% promedio se destinaron a obras no residenciales. Entre tanto el sector privado atiende su nicho de mercado del sector residencial para las clase medias altas y ricas, con oscilaciones entre un 40.3% en 1984 hasta el 25,2% en 1993, siguiendo reglas de mercado.

TABLA 13. Evolución de la formación bruta de capital fijo en construcción sector público/privado por tipo de obra a precios de 1984. Lapso 1984-1993. (MM de Bs.)

SECTOR PUBLICO						
AÑO	TOTAL		RESIDENCIAL		NO RESIDENCIAL	
	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%
1984	18.692	44.8	739	1.6	17.953	43.1
1985	19.998	49.6	1.063	2.6	18.935	46.9
1986	24.057	56.5	2.216	5.2	21.641	51.3
1987	25.635	59.1	2.691	6.2	22.944	52.9
1988	27.996	61.1	1.914	4.2	26.082	56.9
1989	19.304	54.8	731	2.1	18.573	52.8
1990	26.471	70.9	507	1.4	25.964	69.5
1991	35.595	74.3	524	1.1	35.071	73.2
1992	34.229	65.6	516	1	33.713	64.6
1993	30.176	57.0	306	0.6	29.870	56.4
1994						

SECTOR PRIVADO						
AÑO	TOTAL		RESIDENCIAL		NO RESIDENCIAL	
	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%
1984	22.966	55.2	16.810	40.3	6.176	14.8
1985	20.334	50.4	15.103	37.4	5.231	13
1986	18.541	43.5	14.236	33.4	4.305	10.1
1987	17.747	40.9	13.737	31.7	4.010	9.2
1988	17.837	38.9	13.544	29.6	4.293	9.4
1989	15.903	45.2	11.471	32.6	4.432	12.6
1990	10.864	29.1	6.867	18.4	3.997	10.7
1991	12.294	25.7	7.036	14.7	5.258	11
1992	17.924	34.4	11.173	21.4	6.751	12.9
1993	22.755	43	13.315	25.2	9.440	17.8
1994						

Fuente: Banco Central de Venezuela

TABLA 14. Índice y variación porcentual de la formación bruta de capital fijo en construcción del sector público y privado por tipo de obra. Año 1984-1993.

SECTOR PÚBLICO

AÑO	TOTAL		RESIDENCIAL		NO RESIDENCIAL	
	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%
1984	100	-	100	-	100	-
1985	107	7	143.8	43.8	105.5	5.5
1986	128.7	20.3	299.9	109	121.7	15.3
1987	137.1	6.6	364.1	21.4	127.8	5.1
1988	149.8	9.2	259.	-28.9	145.3	13.7
1989	103.3	-31	98.9	-61.8	103.5	-28.8
1990	141.6	37.1	68.6	-30.6	144.6	39.9
1991	190.4	34.5	70.9	3.4	195.3	35.1
1992	183.1	-3.8	69.8	-1.5	187.8	-3.9
1993	161.4	-11.8	41.4	-40.7	166.4	-11.4

SECTOR PRIVADO						
AÑO	TOTAL		RESIDENCIAL		NO RESIDENCIAL	
	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%
1984	100	-	100	-	100	-
1985	88.5	-11.5	89.8	-7.9	84.7	-15.3
1986	60.7	-8.8	84.7	2	69.7	-17.7
1987	77.2	-4.3	81.7	-0.1	-64.9	-6.9
1988	77.6	0.5	86.6	-5.9	69.5	7.1
1989	69.2	-10.8	68.2	-21.1	71.8	3.2
1990	47.3	-31.7	40.9	-39.6	64.7	-9.8
1991	53.5	13.2	41.9	2.5	65.1	31.5
1992	78	45.8	66.5	54.6	109.3	28.4
1993	99	27	79.2	16.5	152.8	39.8
1994						

TOTAL NACIONAL						
AÑO	TOTAL		RESIDENCIAL		NO RESIDENCIAL	
	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%
1984	100	-	100	-	100	-
1985	96.8	-3.2	92.1	-7.9	100.2	0.2
1986	102.2	5.6	93.7	1.8	108.4	8.2
1987	104.1	1.8	93.6	-0.1	111.7	3.1
1988	110	5.6	88.1	-5.9	125.9	12.7
1989	84.5	-23.2	69.5	-21.1	96.3	-24.3
1990	89.6	6	42	-39.6	124.2	30.2
1991	114.9	28.3	43.1	2.5	167.1	34.6
1992	125.1	8.9	66.6	54.6	167.7	0.3
1993	127	1.5	77.6	16.5	162.9	-2.9
1994						

De estas fluctuaciones podemos extrapolar que de acuerdo a los ciclos de la economía petrolera venezolana, aunado a los cambios quinquenales de gobierno, se suceden altibajos que no establecen una política de Estado permanente para acometer la solución al grave déficit habitacional, el cual se ha venido acumulando.

La carencia de una clara concepción del modo como el Estado debe intervenir para superar la pobreza de la población, que no es sustituyendo sus iniciativas, controlando la sociedad y el mercado, sino promoviéndolas, incentivándolas, dándole un marco regulatorio confiable y asumiendo áreas vitales de su competencia en salud, educación, seguridad, cultura y recreación, para junto al sector privado desarrollar el territorio, reordenando su ocupación y aprovechando las ventajas y oportunidades que este ofrece para crear empresas privadas y bienestar compartido.

El sector construcción dentro de las iniciativas privadas de la sociedad seguirá los estímulos y será parte del plan nacional de desarrollo que se dirige desde el Estado, con las orientaciones convenientes al bienestar general de la nación, alcanzado gracias al esfuerzo productivo de sus componentes.

Como hemos analizado y observado en las tablas y gráficos mostrados anteriormente, se puede afirmar que en Venezuela se hace indispensable el establecer ese cambio de paradigma de Estado al que desde mediados de los años ochenta se expresaba como un modelo agotado de un Petro Estado, endocéntrico y mal administrado.

A través de la siguiente TABLA 15, podemos indicar, por la gran fluctuación de la demanda de cemento en Venezuela, la inestabilidad del mercado del desarrollo de infraestructuras en la década.

TABLA 15. Demanda Nacional de Cemento de Venezuela.

AÑO	DEMANDA NACIONAL	VARIACIÓN %
1984	84.400	-2.00
1985	104.500	23.80
1986	115.000	10.00
1987	122.852	6.80
1988	91.427	-25.60
1989	83.534	-8.60
1990	106.057	27.00
1991	124.685	17.60
1992	125.323	0.50
1993	111.777	-10.80
1994		

Fuente: Banco Central de Venezuela

Dicha fluctuación pone de manifiesto que los gobiernos administradores del Estado no definieron una política nacional de desarrollo de infraestructuras, con participación determinante del sector privado, viviendo al influjo del precio petrolero y de la mayor o menor importancia relativa que en un periodo de gobierno específico se le daba al tema. Así junto a los ciclos económicos del presupuesto público se producen los altibajos de la industria de la construcción en Venezuela, la cual no logra desarrollar una dimensión suficiente en lo financiero como para atender la inversión de grandes capitales. Hoy han sido empresas brasileñas las que han atendido las grandes obras del país, como la línea cuatro del metro, el metro a la ciudad de Los Teques y el segundo y tercer puente sobre el río Orinoco, por ejemplo. La política de desarrollo del Sistema de Concesiones fue abortada por el actual

régimen gubernamental, el cual desconoció el contrato para la construcción del viaducto entre Caracas y el estado Vargas por un consorcio mexicano-venezolano, con lo cual perdió en tribunales internacionales la demanda. Luego al fallar la vieja estructura sin haberse sustituido oportunamente se dejó temporalmente en condiciones de pésima comunicación la capital de la República y el principal aeropuerto del país. Esto pone de manifiesto la creencia en el Estado todopoderoso cada vez que los precios del petróleo suben astronómicamente y luego cuando se producen ciclos de descenso y los ingresos por concepto de exportación petrolera caen abruptamente en consecuencia, se vuelven a plantear esquemas de participación de capital privado como salida de emergencia, cuando justamente pierden su mayor atractivo las condiciones económicas del país. Durante la realización del presente trabajo, cierta comprensión por parte del actual gobierno, evidenció la necesidad de la decidida industrialización privada en el desarrollo de una política habitacional. Desde los fenómenos climáticos de fines del año 2010 dieron un impulso de búsqueda de capacidades internacionales privadas que mediante convenios de sus gobiernos de origen exportan actualmente sus empresas del sector, las cuales luego en contratación con empresas nacionales ejecutan desarrollos de viviendas en distintos estados del país. Así en el año electoral 2012 se sintió una reactivación del sector, lo que trajo problemas con los insumos, que como el cemento, rubro de exportación por parte de Venezuela hacia países como Estados Unidos en décadas anteriores, junto a la piedra, la cabilla y hasta el asfalto escasean. Ello evidencia la ausencia de un Plan de Desarrollo Armónico Nacional.

La incidencia de insumos como el cemento y la cabilla se encuentran entre el 7 y 12% en la construcción de una vivienda de este tipo. El mayor peso lo registra la albañilería, la mano de obra y los gastos administrativos, que en Venezuela sin embargo es considerada barata.

Cifras de la Asociación Venezolana de Productores de Cemento reflejan que la albañilería tiene un costo dentro de la realización de la solución de 12%, la mano de obra 17% y los gastos administrativos 15%. Mientras que como se ha dicho el cemento es 7% y el acero 12%.

En el periodo presidencial (2000-2006), del mandatario Hugo Chávez Frías, éste señaló que "la existencia de monopolios en el país ha generado el incremento indiscriminado de los precios de muchos productos, entre ellos el cemento, lo que a su vez impulsa los altos precios". A su juicio tenemos "el saco de cemento más caro del mundo" y por ello decidió frenar la especulación a través de una comisión contra el monopolio (Programas Aló Presidente, Abril 2005)

Así el jefe del Estado intentó ubicar una de las causas del problema habitacional, desde su óptica de confrontación ideológica anticapitalista, mostrando una concepción errónea al respecto pues el capitalismo puro se basa en la apertura de mercados, lo cual traería supuestamente una autorregulación del mismo, con lo cual el combatir monopolios es perfectamente aceptado por el capitalismo. Para el entonces presidente de la Cámara Venezolana de la Construcción (CVC), Álvaro Sucre, el problema se ubicaba en que "en los precios de la viviendas inciden otros factores, entre ellos los vaivenes de la actividad económica: "La inflación y la devaluación han deteriorado el ingreso, por lo que se dificulta la compra de una solución habitacional. Pero a ello se suman los otros componentes en la realización de la solución. El peso de los insumos no es alto, porque además sus precios están controlados”²³

De hecho durante el año 2003 el precio del cemento estuvo fijado en 8.350 bolívares el saco de 42,5 Kg. y la cabilla (varilla de acero) oscilaba entre 880 y 3.900 bolívares/por kilo. Los datos de las empresas de cemento reflejaban que el precio estaba por debajo del promedio de la región. En Venezuela se encuentra en 3,88 dólares el saco, mientras que en otros países varía entre 4,38 y 7,00 dólares. En el primer trimestre de 2006, las ventas de cemento y cabillas repuntaron, pero ese incremento se debió a la continuación de las grandes obras de infraestructura y no a realización de unidades de vivienda. Según las cifras de la Asociación Venezolana de Productores de Cemento, de ese insumo se vendieron 919.545 toneladas, siendo

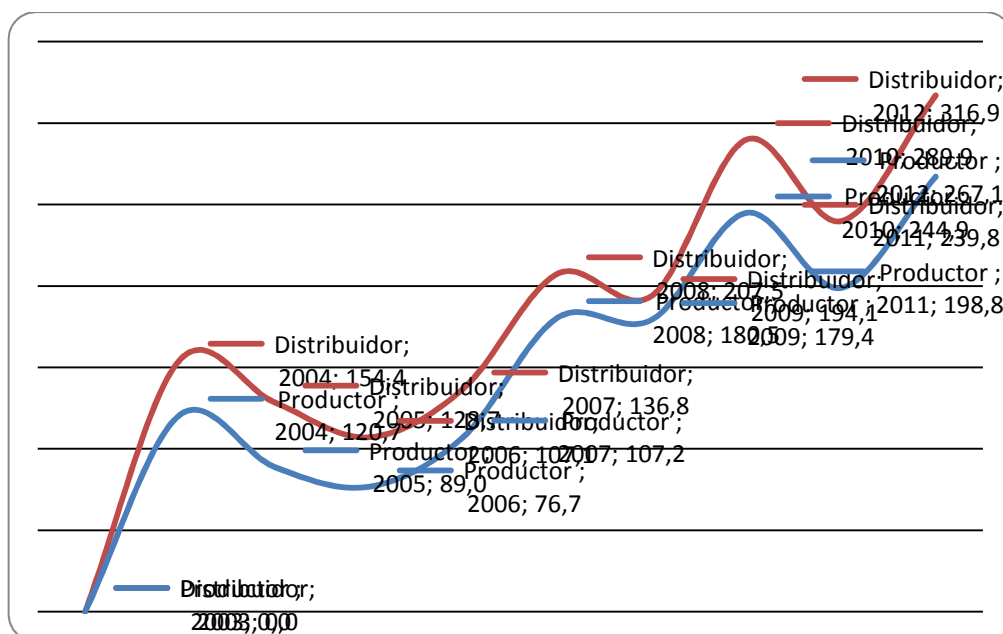
²³ <http://www.eluniversal.com/2005/05/05/preciocementoG.gif>.

el incremento 8% respecto al mismo período de 2004. Por su parte, el Instituto Venezolano de Siderurgia indica que en cabillas se colocaron 185.649 toneladas, lo cual muestra un repunte de 5%.

En los primeros tres meses de ese año 2006 el aumento de las ventas de cemento mostró, como importante indicador, la leve recuperación de la actividad construcción. Sin embargo, esos insumos en su gran mayoría se utilizaron más para las grandes obras de infraestructura que se venían realizando y para los proyectos de las gobernaciones y alcaldías y fue poco lo empleado en el sector vivienda, ya que el Ejecutivo Nacional solo había podido entregar hasta entonces alrededor de unas 15.000 soluciones habitacionales promedio por año (para el año 2005 la estadística de resultados de la memoria y cuenta del Ministerio de la Vivienda arroja solo 101 504 viviendas construidas hasta el periodo 1999-2005).

El presente gobierno, es el más largo en la historia electoral democrática del país, desde su elección en diciembre de 1998, que debido al cambio constitucional que permite la reelección sin límites de periodos en el poder, lleva ahora más de catorce años gobernando. Ha estatizado en un 80% las fuentes primarias de insumos: como son las empresas productoras de cemento, las plantas de premezclado, el acero y hasta las canteras. Esta tendencia estatista pone de manifiesto la concepción del actual régimen de gobierno. La profundización en la creencia de un Estado propietario-empresario, capaz de controlar los medios de producción, para asegurar el abastecimiento y el control de los precios, derrotando la avaricia y la explotación del hombre por el hombre, como norte de sus ejecutorias y toma de decisiones, nos muestra que dicha valoración ideológica ha prevalecido de modo exacerbado en las definiciones de cuales medidas adoptar en el campo económico.

GRÁFICO19. Variación interanual de precios de insumos de la construcción



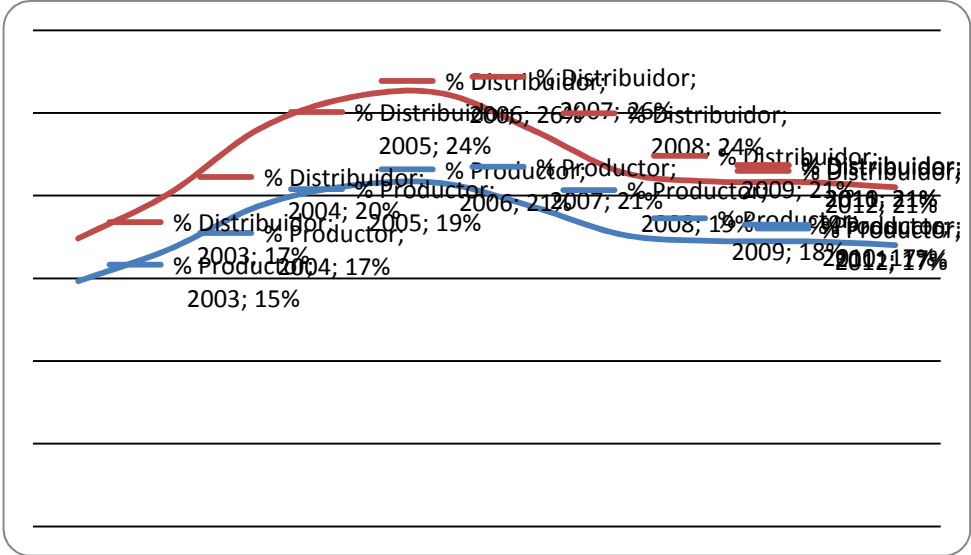
Años	Distribuidor	Productor
2004	154,4	120,7
2005	128,7	89
2006	107,1	76,7
2007	136,8	107,2
2008	207,5	180,5
2009	194,1	179,4
2010	289,9	244,9
2011	239,8	198,8
2012	316,9	267,1

Elaboración Propia. Fuente: Banco Central de Venezuela

El Gráfico 19 anterior, muestra la tendencia de aumentos crecientes de los precios de los insumos de la construcción en Venezuela. Esto debido a una economía de puertos donde la producción nacional de los mismos es insuficiente y por lo cual la ecuación es sencilla: a más necesidad y escasez = mayores precios de los productos que se consiguen en el mercado. Las separaciones, mayores o menores, dentro de la tendencia entre las dos curvas, son seguramente producto del desfase entre los inventarios y su reposición, afectados en Venezuela por un control cambiario, que perturba la libre capacidad del oferente (productor) para desarrollar su aparato productivo (maquinarias, equipos, tecnología) y del demandante intermediario

(distribuidor) para buscar alternativas en un mercado controlado con pocos productores.

GRÁFICO20. Variación porcentual de precios insumos de la construcción de Productor y Distribuidor.



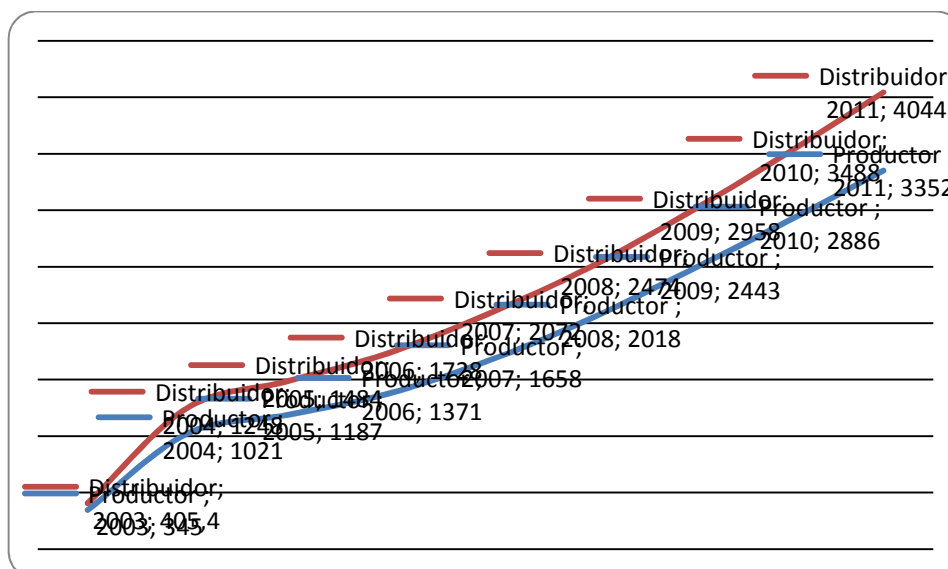
Años	% Distribuidor	% Productor
2003	17%	15%
2004	20%	17%
2005	24%	19%
2006	26%	21%
2007	26%	21%
2008	24%	19%
2009	21%	18%
2010	21%	17%
2011	21%	17%
2012	21%	17%

Elaboración Propia. Fuente: Banco Central de Venezuela

La oscilación de este Gráfico 20, muestra los altibajos, en paralelo prácticamente, entre el productor y el distribuidor, en medio de una elevación considerable de los precios. Los márgenes de distribución se mantienen espaciados en Venezuela entre el 4% al 5%, que son altos en referencia a otras latitudes de la actividad comercializadora de insumos en el mundo. Esta característica del mercado venezolano está asociada a la baja productividad en los procesos derivadas de

problemas de servicios de electricidad, transporte, vialidad, costos en dificultad de reposición de inventarios y lo más grave la inseguridad. Esta última produce costos ocultos de los productos, en situaciones inimaginables en otros países tales como pago de vacunas o sobornos a la delincuencia, o en el mejor de los casos pago de servicios de seguridad privados.

GRÁFICO 21|. Variación Acumulada de precios de insumos de la construcción de Productor y Distribuidor



Años	Distribuidor	Productor
2003	405,4	345,3
2004	1248,3	1021
2005	1484,1	1186,7
2006	1728	1370,6
2007	2072,3	1658,3
2008	2473,9	2018,2
2009	2957,9	2442,5
2010	3487,6	2886,2
2011	4044,3	3352,1

Elaboración Propia. Fuente: Banco Central de Venezuela

El Gráfico 21 anterior muestra la alta inflación que prevalece en la economía venezolana. La tendencia divergente entre la curvas parece indicar que los precios del distribuidor han podido aumentar más en el tiempo ensanchando el margen entre ambos. Esto indicaría un control gubernamental más efectivo sobre los precios que

fija o regula para la venta del productor, debidas a las intervenciones y estatizaciones, las que permiten que el gobierno distraiga los costes de amortización y en esta etapa intente fijar los precios a la baja. A la par de las estatizaciones que ha realizado y por tanto mantiene precios bajos al productor en Venezuela, es muy sencillo regularlo pues son pocos los que existen, mientras al distribuidor de insumos, que especula de cuando en cuando aprovechando la escasez y puede jugar más con los precios, puede manejar así mayores ganancias. El sector construcción en Venezuela ya antes se había caracterizado por vivir al amparo del Estado, pues el “Petro-Estado” todopoderoso, enriquecido por la renta de exportación petrolera, era quien alimentaba a la sociedad y no a la inversa como en países con economías diversificadas. Hoy día, no solo es la determinante influencia del Estado como era antes, sino es la dependencia absoluta del mismo, “bajo una administración socialista”, que avanza según su peculiar interpretación del marxismo. Al parecer éste concibe la creación de ese nuevo Estado socialista como la respuesta correcta a la pregunta que hemos propuesto en nuestra investigación. Así es como este debate se hace hoy muy pertinente en Venezuela; en momentos en que frente al fracaso del modelo de Estado que conllevó al gran déficit de vivienda encontrado en 1998, la continuidad de gobiernos del actual mandatario, desde que inició su orientación al cambio socialista, ha ido definiendo en el propio proceso de sus gestiones: 1era.) 1999-2000. 2da.) 2001- 2006 y 3ra.) 2007-2012, un nuevo diseño de Estado, que algunos han llamado el Estado Comunal, para atender las grandes demandas sociales insatisfechas hasta ahora, como por ejemplo sigue siendo la del gran déficit en vivienda y desarrollo urbano en Venezuela. Otros modelos de Estados Democráticos financiados por la sociedad, donde el control tributario a las empresas y ciudadanos productivos provoca una mayor exigencia a su vez de éstos hacia la rendición de cuentas del Estado, es decir por parte de los gobiernos administradores del gasto público donde se practican distintas alternativas, modelos liberales, modelos socialistas, modelos más social democráticos, como se conocen en Europa y América latina. Casos como los de: España, Francia, Alemania, Holanda, Noruega, o Suecia, por ejemplo para el continente europeo,; Brasil, Uruguay, Costa Rica, Argentina y Chile, en el caso latinoamericano, cuyos gobiernos en su momento, han aplicado modelos que se asemejan a esa alternativa o que tienden ella, desde el Estado democrático, a un renovado establecimiento de fórmulas para una mejor “gobernanza” dentro del llamado Estado del Bienestar.

Como sabemos y hemos señalado antes, la estatización de empresas fue la decisión de la administración del presidente Chávez para procurarse el control de los insumos tales como: empresas productoras de cemento y concreto premezclado, siderúrgicas, con empresas productoras y distribuidoras de acero y perfiles para la construcción, canteras con permisos para la producción de piedra y arenas de construcción etc.

VI.4- El Modelo de Estado y su Efecto Sobre la Vivienda

Cuando se revisa la publicación resumen del trabajo realizado por la Comisión Presidencial creada de acuerdo al decreto 403, del 17 de diciembre de 1984, por el entonces presidente Constitucional Doctor Jaime Lusinchi (periodo: feb.1984-feb.1989), para elaborar un Proyecto de Reforma Integral del Estado, vemos como en el diagnóstico que hace dicha comisión²⁴ de la realidad del Estado venezolano hasta entonces se afirma:

*El problema real es que el Estado venezolano es muy débil y no es el centro del poder sino del reparto del botín. Entonces, la verdadera utilidad del Estado es la de ser el lugar donde se pueden satisfacerse demandas de los núcleos de poder político-económicos.*²⁵

En Venezuela se realizaron esfuerzos previos por entender y proponer cambios a la situación de ineficiencia del Estado. Dentro de tales esfuerzos se puede destacar la llamada Comisión Parlamentaria Caldera (por ser el senador y ex presidente Rafael Caldera quien la presidía). Desafortunadamente dicha Comisión Caldera no concluyó con resultados concretos y como se expuso anteriormente la Comisión Presidencial Lusinchi entregó su Proyecto al fin de su mandato.

²⁴ La fecha de la carta, (1° de noviembre de 1988) que dirige ésta Comisión Presidencial, entregando el resultado o Proyecto de Reforma Integral del Estado pone de manifiesto dos cosas: primero que dicha Comisión se tomó prácticamente todo el resto del periodo de gobierno, es decir los cuatro años restantes de los cinco que gobernó Lusinchi, para entregar su Proyecto y segundo que ya estaba claramente identificado el problema de desconexión del Estado formal existente hasta entonces, con las reales y urgentes demandas sociales del pueblo.

²⁵ La Reforma del Estado (1988) Proyecto de Reforma Integral del Estado. Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. Volumen 1 Caracas. Pág. 50.

El análisis europeo respecto de América latina, por parte de Alcántara Sáez, lo precisa como el denominado modelo estadocéntrico (Cavarozzi):

Con relación a los países de América Latina, la crisis de 1980 no hizo sino poner de relieve el agotamiento de un modelo de Estado, que en la gran mayoría de los casos se encontraba vigente desde hacía casi medio siglo y que Cavarozzi definió como de “matriz estadocéntrica. Se trataba de una combinación que otorgaba un papel central al Estado tanto para sus relaciones con la sociedad como con el mercado. Con aquella mantenía una relación no poliárquica en la que la representación de intereses se formalizaba mediante la participación y encuadramiento de los distintos sectores en grupos orgánicos institucionalizados de diferente manera. Con el mercado, la relación se vertebraba a través de mecanismos reguladores de una extensión e intensidad notable y sobre la base de una inserción en la economía internacional poco dinámica que primaba las exportaciones de productos primarios nada elaborados y una enorme dependencia en la importación de tecnología.”(Alcántara Sáez, 1984.178) ²⁶

Con los sucesos del “Caracazo” de 1989 (insurrección popular con saqueos generalizados y miles de muertes en la calles de Caracas el 27, 28 de febrero y 1º Marzo de 1989) que coinciden con el inicio del segundo mandato del presidente Carlos Andrés Pérez, se pone trágicamente de manifiesto el colapso del modelo de Estado Centralizado- presidencialista que venía rigiendo hasta entonces la vida venezolana. Es oportuno hacer notar que a partir de 1958, en los primeros años de la democracia, hasta hoy en Venezuela, el modelo de Estado inicial, con sus antecedentes a la muerte del dictador Gómez y el trienio 1945-1948, con Rómulo Betancourt y su partido Acción Democrática en el gobierno, se actuó desde el nivel

²⁶ Puede observarse entonces para el caso venezolano la absoluta correspondencia con esta definición y caracterización del modelo Estado- céntrico existente. Sin embargo como se establece en la opinión de la Comisión Presidencial para la reforma del Estado venezolano “el Estado no era el centro del poder sino del reparto del botín”. Lo que pareciera contradecir lo expuesto pero que en realidad reafirma la existencia de su crisis.

central (centralismo-democrático) para lograr crear la institucionalidad democrática básica del país y conseguir hacerse de un gobierno operativo.

En las consideraciones sobre este aspecto de la teoría del poder y la administración en la formación del Estado, a partir de su revisión de la experiencia española, Manuel Arenilla Sáez²⁷ expresa:

La Ordenación política territorial de un Estado es el resultado de una serie de principios que se han ido asentando en forma de capas a lo largo de la historia. En el modelo de vertebración actual se pueden observar principios distintos, a veces opuestos, que no son sino indicios de las diversas opciones ideológicas que sobre la vertebración territorial del Estado se han ido produciendo en el tiempo. Centralización, descentralización, delegación, uniformismo, diversidad, autonomía, etc., se dan simultáneamente en cada momento histórico, aunque en proporción variable dependiendo del modelo ideológico dominante y de la configuración del poder existente (Arenilla, 1999:90). ”²⁸

Con una población mucho menor, que según datos del Censo de 1950 era aproximadamente cinco millones de habitantes (5 034 838) y para el Censo de 1961 más de siete millones y medio (7 523 999)²⁹, al lado de ingentes recursos petroleros, se administraba desde Caracas el establecimiento de políticas públicas de alto impacto social tales como: la expansión pública de la matrícula estudiantil, la continuación de políticas de construcción de infraestructura pública, de asistencia educativa, médica y deportiva. Programas de comedores escolares, vacunación masiva y atención al problema en sus inicios del déficit habitacional por traslado de la pobreza rural del país hacia las ciudades, en búsqueda de mejores oportunidades de empleo-remuneración, modernidad y calidad de vida.

²⁷ Manuel Arenilla Sáez, profesor universitario, con amplia experiencia teórico-práctica en el tema del funcionamiento del Estado Autonómico y las Administraciones Locales.

²⁸ Este autor fue catedrático durante los seminarios por tanto se tuvo ocasión de discutir en conversaciones directas con él. I El funcionamiento del Estado Autonómico (1999). Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. Pág. 90.

²⁹ Datos recogidos en consulta directa de Publicaciones Oficiales de Instituto Nacional de Estadísticas de Venezuela. También pueden encontrarse en la Web. www.ine.gov.ve

Es importante resaltar también el efecto del traslado de la población inmigrante hacia Venezuela desde países hermanos, que como sucedió en el caso principal de Colombia, que presentaban una crisis político-social muy grave, frente a una promisorio realidad venezolana gracias a su riqueza petrolera. También al distinto modelo de manejo de crisis y etapa de acuerdo político, denominado Pacto de Punto Fijo. Este pacto, ahora tan criticado por el actual gobierno “bolivariano” de Venezuela, fue un modelo probablemente necesario en sus inicios y logró producir una transición política a la democracia después de la resistencia, impulsada por una nueva generación de políticos, estudiantes universitarios y jóvenes oficiales de las fuerzas armadas, frente a la dictadura de Marcos Pérez Jiménez, la cual férreamente controló e impuso aquel tipo de paz social heredada del militarismo de Juan Vicente Gómez. Este pacto logró, a diferencia de otros países de Latinoamérica, el establecimiento de mínimas condiciones para el avance de las fuerzas democráticas y el progreso socioeconómico de la población nativa e inmigrante de Venezuela.

Este proceso de cambio que podemos resumir de 1950 a 1980, en apenas tres décadas tuvo que enfrentar el cambio del patrón de ubicación de la población venezolana que todavía era mitad rural mitad urbana, a inicios de 1950, para convertirse en más de un 80% en habitantes urbanos.

La opinión de una reconocida voz, profesora e investigadora venezolana, en relación al papel del Estado y la vivienda, a veces permisivo y otro represivo ante la invasión y la construcción informal por parte de los necesitados de vivienda, dio como resultado el crecimiento de la ocupación marginal existente en las principales ciudades de Venezuela (Bolívar, 1995:71).

El Estado desde una óptica socioeconómica:

Hacia 1941, en medio de la segunda guerra mundial, los británicos acuñaron el término Welfare State en contraposición al Warfare nazi (Meny-Thoenig, 1992,21). El célebre premio Nobel 1974 Friedrich Hayek (austríaco) escribía por esos años de la segunda guerra mundial (en 1 944 hace setenta años) su afamado libro “Camino de Servidumbre”, donde hace una crítica a la planificación central y el Welfare State que surgía de esa Gran Bretaña en guerra, con las intervenciones generalizadas del Estado. El llamado Plan Beveridge de 1942, que se basó en la creencia de que los

británicos se consagrarían más a defender su nación en tanto que su gobierno les preparaba un mundo mejor ((Meny-Thoenig). Pero Hayek señaló que una planificación centralizada por el Estado va en contra de las libertades y por tanto del progreso. Cuando el Estado pretende decidir por nosotros nos somete a la servidumbre y al empobrecimiento tanto material como espiritual.

Por otro tanto James Buchanan en sus estudios sobre la elección pública (Public Choice) afirma que la intervención excesiva del Estado inhibe las fuerzas creativas de riqueza, censurándolas, como si fueran una trasgresión a los buenos valores de la sociedad. El mercado lo concibe como una expresión de libertad que genera prosperidad en los países.

Como sabemos, la discusión sobre cuál es la fórmula apropiada de sistema más conveniente para generar un balance armónico entre las fuerzas del mercado y el Estado ha sido secular. Desde Adam Smith en “La Riqueza de las Naciones” hasta Keynes y la necesaria intervención del Estado para controlar los fallos del mercado, en determinadas proporciones y ocasiones, refleja la riqueza de esta inacabada discusión hasta nuestros días.

El Estado desde una óptica ideológico-histórica:

Hemos anteriormente abordado como durante los años ochenta se daba en Venezuela una discusión basada en la necesidad de un cambio del Modelo de Estado o reforma del Estado bajo una discusión más próxima al problema modernizador.

La óptica con que el régimen de gobierno actual venezolano ha planteado su fundamentación teórica para justificar el cambio, nos llevó en esta investigación a la necesidad de ir más atrás a los años en los cuales Simón Bolívar expuso su modelo deseable del Estado Republicano. Tampoco dentro del alcance de este esfuerzo escatimamos en revisar y sumergirnos en la profundidad de diversas tesis ideológicas como del Estado marxista, el Estado liberal etc. para aproximarnos a los tipos de pensamiento que han predominado en la debate histórico venezolano. En el caso del actual gobierno de Venezuela, que asume como inspiración comunista bajo el influjo del régimen cubano-fidelista de hoy, una trilogía patriótica-religiosa-socialista: El Libertador Simón Bolívar (la emancipación de Venezuela); la filiación al

cristianismo y la instauración del socialismo del siglo XXI. Así el gobierno chavista fue armando la base de su nuevo pensamiento, y por tanto influencia determinante en la orientación de la concepción del Estado en el que fundamenta su acción política, y por tanto en la definición de las políticas públicas, como el caso de hábitat y vivienda.

Investigando estos aspectos nos encontramos con los comentarios en aquel segundo artículo publicado por Marx en los “Anales franco alemanes” donde éste discute la diferencia entre la emancipación humana y la emancipación política, tomando por base dos estudios de Bruno Bauer sobre la cuestión judía. Allí en la reproducción de dicha publicación encontramos la reflexión de la idea marxista sobre el Estado;

El Estado, como tal Estado, niega la propiedad privada: el hombre proclama en el terreno político, abolida la propiedad privada, al abolir el requisito de un censo de fortuna para ser elector o elegido, como en muchos Estados norteamericanos libres se ha hecho. El Estado declara abolidas las diferencias de nacimiento, de profesión, de cultura, de ocupación, y lo hace a su modo; proclamándolas como diferencias no políticas, y llamando a cuantos forman parte del pueblo, sin atender a ninguna de esas diferencias, a participar por igual de la soberanía. (Mehring, 1971: 82)

Esta conceptualización básica de Marx sobre el Estado, contradice la idea de Simón Bolívar sobre el mismo, y que Bolívar plasmó en su proyecto constitucional consignado ante el congreso patriótico. Puede ser revisado nuevamente dentro del marco histórico de la presente investigación que, convocado por él en Angostura, el 15 de febrero de 1819, el congreso aprobó con ligeras añadiduras o cambios de redacción, el 15 de agosto de ese mismo año, una constitución que muestra tales diferencias. Veamos:

Título III. De los ciudadanos: Art. 1º Para ser ciudadano de Venezuela y gozar de sus derechos se necesita: Haber nacido en el territorio de la República y tener domicilio o vecindario en cualquier parroquia. Ser mayor de 18 años siendo casado, o de 21

*siendo soltero. Saber leer y escribir. Poseer una propiedad de valor 600 pesos si su residencia fuera en la capital de alguna Provincia o de 400 si fuere en cualquier otra Parroquia. Suplirá la falta de esta propiedad el ejercicio de algún arte liberal o mecánica, o la posesión de algún grado científico o militar, o de algún empleo con rentas de 300 pesos por año.*³⁰

En Bolívar está claramente expresada la necesidad de reconocer requisitos del hombre que asumirá responsabilidades ciudadanas. Este artículo 1º del Título III, habla explícitamente de derechos, pero Bolívar sabe que tales derechos convierten a ese ciudadano en depositario de una gran responsabilidad en la formación del Estado que él concibe. No hay duda al respecto pues en tal proyecto en su Título I Sección 1ª, los señala así: *“Derechos del hombre en sociedad. Art 1º Se expresan claramente como derechos del hombre: la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad. La felicidad general que es el objeto de la sociedad, consiste en el perfecto goce de estos derechos.* (Op. Cit. Pág. 99)

Sin embargo continúa Marx, refiriéndose en un modo distinto a como Bolívar concebía la libertad y el derecho de propiedad, según su argumentación:

“Más esto no quiere decir que el Estado no deje subsistir la propiedad privada, la cultura, la ocupación a su modo; es decir, como propiedad privada, como cultura, como ocupación, permitiéndoles que sigan viviendo y manifestándose con su carácter peculiar....El Estado político acabado y perfecto es, por su esencia, la vida genérica de la humanidad y por contraposición a su vida material. Pero todos los elementos que condicionan esta vida egoísta siguen bullendo al margen del Estado y de su esfera en la sociedad burguesa como otras tantas cualidades y características de esta sociedad. La relación que guardan entre sí el Estado político y sus elementos condicionantes, ya sean éstos de

³⁰ El Libertador y la Constitución de Angostura de 1819. Publicaciones del Congreso de la República de Venezuela (1969) Pág. 115

carácter material, como la propiedad privada, o de índole espiritual como la religión, es la pugna entre el interés general y el interés privado. (Franz Mehring. Op Cit. Pág.83)

Como se recordará que aunque Bolívar nace en Caracas el 24 de julio de 1783 y Marx en Tréveris, Alemania, el 5 de mayo de 1818, “a treinta y cinco años de distancia”, las circunstancias históricas ocurridas ya habían permitido el comienzo de una discusión mundial importante. Miranda nacido en 1750, treinta y tres años mayor que Bolívar, habiendo vivido acontecimientos como la revolución francesa, fue precisamente líder ideólogo de la independencia, Mientras bajo la mirada de Marx, con su visión de mediados del siglo XIX y transmitió sus conclusiones a las nuevas generaciones, como diría Ortega y Gasset desde otra perspectiva de discusión sobre el Estado burgués, el problema del trabajo, la plusvalía y la explotación del hombre por el hombre. En las propias palabras de Marx:

La emancipación política es la reducción del hombre, de una parte, a miembro de la sociedad burguesa, a individuo egoísta e independiente; de otra parte, su reducción a ciudadano del Estado, a persona moral. Solo cuando el hombre individual y verdadero absorba en sí al ciudadano abstracto del Estado, para tornarse en ser genérico como tal hombre individual, con su vida empírica, su trabajo individual y sus condiciones individuales; solo cuando el hombre haya reconocido y organizado sus fuerzas propias como fuerzas sociales, sin que, por tanto, separe ya de su persona la fuerza social bajo forma de fuerza política, sólo entonces, podremos decir que la emancipación humana se ha consumado.
(Marx, Op. Cit. P. 83)

Sin embargo la etapa de conformación del Estado venezolano hasta finales del siglo XIX era en la práctica casi como un Estado feudal que, habiendo heredado de la cultura colonial de adhesión a la figura del Rey, se componía de una población mayoritariamente rural o campesina, cuyos hábitos eran políticamente hablando asimilables al caso del súbdito que sigue al noble, como el campesino seguía al caudillo propietario de la tierras. Por supuesto que la guerra de independencia logró

introducir, al ambiente social del campesinado mayoritario del país, el sentido de pertenencia a una condición de ser miembro de una nueva nación. Sin embargo la identidad era aún muy regional y mediatizada, por razones tan sencillas como que para comunicarse entre Maracaibo, Caracas y/o Barcelona (Occidente, Centro y Oriente de Venezuela), era más fácil tomar un barco que recorrer el territorio a caballo.

Después de la disolución de la Gran Colombia y con la muerte de Bolívar, el dominio de varios caudillos militares se entronizó, comenzando con José Antonio Páez, que tres veces tomó el mando del gobierno en Venezuela. Así se fueron sucediendo generales patriotas, jefes durante la guerra de independencia, como herederos de esa condición superior de dirigentes de tropas y por tanto poseedores de poder militar, llevando al país al atraso, frente a sus posibilidades de desarrollo de un Estado verdaderamente republicano, civilista de organización federal y respetuoso de la constitucionalidad y de la legalidad ciudadana.

Una mención necesaria, es la presidencia del General Antonio Guzmán Blanco que, heredero de las luchas del liberalismo de su padre y que habiendo vivido en Francia, trajo otras raíces que impondrían la entrada del Estado Moderno a Venezuela, hacia los años de 1870.

Más adelante, después de la última conspiración debida a la negativa de Cipriano Castro de cancelar deudas a Alemania e Inglaterra en 1902, la revolución en su contra, llamada la revolución Libertadora, se estrella, pero termina dando como resultado el fortalecimiento del caudillo Juan Vicente Gómez, como jefe supremo del ejército y desalojando a su compadre del poder, para que después haberlo compartido con Castro desde 1898 hasta 1908, continuase en el poder Gómez solo, hasta su muerte en diciembre de 1935. Gómez logra conectar territorialmente a Venezuela. Un país que quería paz, sosiego y requería integrarse territorialmente mediante un Estado con accesibilidad a sus más apartados rincones, logra un sistema básico de carreteras nacionales y con el advenimiento del desarrollo de la industrialización petrolera hacia la segunda década de siglo en 1920, consigue cuantiosos recursos por esta vía, que pasa a ser la principal fuente de renta nacional, al superar a los ingresos por exportación de café, cacao y demás productos agrícolas y pecuarios. El barril de

petróleo cuesta entonces un dólar, se ha iniciado la revolución automotriz en el mundo y después de la primera guerra mundial, Venezuela comienza a cambiar su condición geoestratégica como país productor de petróleo. Ya esta condición a comienzos de los años cuarenta se había consolidado. La inmigración alemana con Gómez aún en el poder y después de la primera guerra se hace más presente en esta nación suramericana. El caso de esta inmigración europea, producto básicamente de las guerras, con la más importante de España, Portugal e Italia, marcó una suerte de llegada de nuevos colonos del siglo XX, que trajeron a sus familias y que encontrarían en Venezuela suelo fértil para la diáspora de semillas de dignidad y progreso social, económico y aún político, en su nueva patria venezolana.

Sin embargo podemos afirmar, con base a la revisión de las consecuencias en el asentamiento de poblaciones inmigrantes con el avance hacia mediados del siglo XX, no solo en el campo, sino alrededor de las principales urbes del país, procedente de sur América y del Caribe, en condiciones de marginalidad extrema, que el Estado venezolano no manejó bien, como más que importante, vital necesidad de política pública nacional e internacional al respecto.

Fueron cientos de miles de casos de inmigración pobre hacia el país, venida fundamentalmente del pase ilegal de frontera por Colombia. Se falló en cuanto a los procesos de legalización, identificación, normalización e integración socio-económica a la vida venezolana. Permitiendo así se diera su tributación formal, reconocimiento como trabajador legal, bien remunerado y atendido correctamente.

Se falló al no coordinar con Colombia una política de incentivos al desarrollo conjunto de proyectos agroindustriales, en zonas fronterizas que captarán mano de obra trabajadora y desarrollarán ciudades satélites, en zonas despobladas de Venezuela. Poblaciones que conjuntamente con atractivos programas para el asentamiento europeo, con industrias y convenios energéticos, permitieran el asentamiento de nuevas ciudades y la reconstrucción de una nueva esperanza para tantos refugiados por motivos políticos, de guerra o razones sociales.

Esa ausencia de política migratoria adecuada, con acciones desacertadas e irresponsables, del incontrolado modelo, contribuyó significativamente al colapso de la atención adecuada en servicios primarios de salud y educación entre los sectores

más desposeídos, engrosando las filas del trabajador sub.-pagado, explotado y marginado, que al pasar de los años no le permitió sumarse de manera adecuada al progreso social integral y se convirtió junto a nuestra propia pobreza de migración interna del campo a las ciudades principales, en parte de nuestro problema, en lugar de en parte de la solución a la pobreza de ambos. Obviamente esta mano de obra contribuyó a la creación de riqueza pero sin la redistribución y el desarrollo social tan necesario a Venezuela. Esa diferencia de la inmigración venida al país, sin política migratoria alguna, en cuanto a su situación y composición como fuerza laboral, las cantidades asimilables en el tiempo, para ser respetadas e incluidas adecuadamente al desarrollo socio-económico del país, impactó sin duda alguna y continúa impactando, los procesos de atención a los déficit y estándares de calidad de vida que son obligados atender en la planificación y desarrollo de políticas públicas nacionales y de cooperación internacional. Aspecto este último de la Cooperación Internacional, que es clave en la propia definición de cualquier estrategia de políticas públicas de subsidio y abatimiento de la pobreza para un país, dentro de una región determinada. No habrá infraestructura fronteriza, del tipo muro carcelario, que resuelva las crisis de gradiente social desde un país rico a otro con grave crisis socioeconómica y/o política. Ese mundo anclado en la segunda mitad del siglo XX y este mundo de hoy, más globalizado que nunca, debe despertar finalmente a esa realidad de interdependencia mundial, que obliga a la comprensión de problemas que desbordan al concepto tradicional del Estado-nación. Ello debe conducir por tanto a una nueva estrategia de cooperación internacional, para atender el tema de las migraciones, la pobreza y la exclusión del progreso socio-cultural del planeta, de millones de seres humanos.

El Estado rentístico petrolero:

El Modelo venezolano de Petro-Estado es similar en general al modelo del tipo de Estados en las sociedades mineras, estatistas y atrasadas, que solo logran, bajo la exportación de materias primas, cubrir gastos primarios de funcionamiento precario, de acuerdo a las fluctuaciones de los precios, de dichas materias primas que exportan. Estas condiciones están muy alejadas del Estado de Bienestar de los países

industrializados desarrollados. Sin embargo el caso petrolero venezolano se diferenci6 de otros exportadores de materias primas, por ser el petr6leo, de car6cter estrat6gica, por la energ6a que produce. Por ello se han obtenido cuantiosos ingresos por exportaci6n a lo largo de varias etapas. En alza de los combustibles, produjo una suerte de relativa armon6a artificial en la sociedad venezolana, en tiempos de subida de precios petroleros por causas ex6genas al pa6s, gozando de un bienestar rent6stico temporal. Lamentablemente sin embargo, no se consigui6 institucionalizar programas de progreso socioecon6mico sustentables, que nos permitieran superar la pobreza, la cual intenta ocultarse en tiempos de bonanza, para luego re-aparecer con mayor fuerza a la ca6da del alto ingreso petrolero, por la baja en los precios de esta materia prima energ6tica. Dichas fluctuaciones han creado su correlativa etapa de impacto en la econom6a venezolana.

Se observa en el Grafico 22 Fluctuaci6n del precio petrolero. P6g. 236, que posterior a cierta estabilidad al inicio de los setenta (1971, 1972, 1973) se produce un alza importante debido al estallido, el 6 de octubre de 1973, de la cuarta guerra 6rabe-israel6 en el medio oriente.

Los problemas de la baja de precios que se observan en los ochenta son a consecuencia de varios factores que se conjugaron, producto de un salto precedente, por el shock de precios del 1979-1980, debido a la revoluci6n isl6mica en Ir6n. Las causas de la posterior tendencia bajista a partir de ese a6o 1980 son: la inundaci6n del mercado petrolero debido la disminuci6n, entre 1979 a 1983 de un aprox. 10% de la demanda mundial, luego de haberse aumentado la producci6n no OPEP (Organizaci6n de Pa6ses Exportadores de Petr6leo) por el est6mulo mismo de los altos precios. En el periodo 1973 al 1983 la participaci6n no OPEP en el mercado petrolero mundial cay6 de un 63 % a un 48%. La recesi6n mundial, con bajas tasas de crecimiento de los principales pa6ses consumidores y la implementaci6n del uso de alternativas de otras fuentes energ6a, fueron la causa.

Por 6ltimo apreciamos, despu6s de m6ltiples fluctuaciones, como un nuevo salto de precios, en estos comienzos del siglo XXI, marcan una etapa de bonanza petrolera para Venezuela. Tal como ocurri6 en los ochenta cuando con un acontecimiento como la revoluci6n isl6mica se cataliz6 el cambio que ven6a

ocurriendo en el mercado energético mundial, el fenómeno de ataque terrorista de Al Qaeda del 11 de septiembre del 2001 al World Trade Center, de las torres gemelas de New York, al pentágono e intento de ataque a la casa Blanca, con la consecuente respuesta de guerra contra Afganistán e Irak por parte de los Estados Unidos, ha producido un nuevo marco energético mundial desde comienzos de este Siglo XXI.

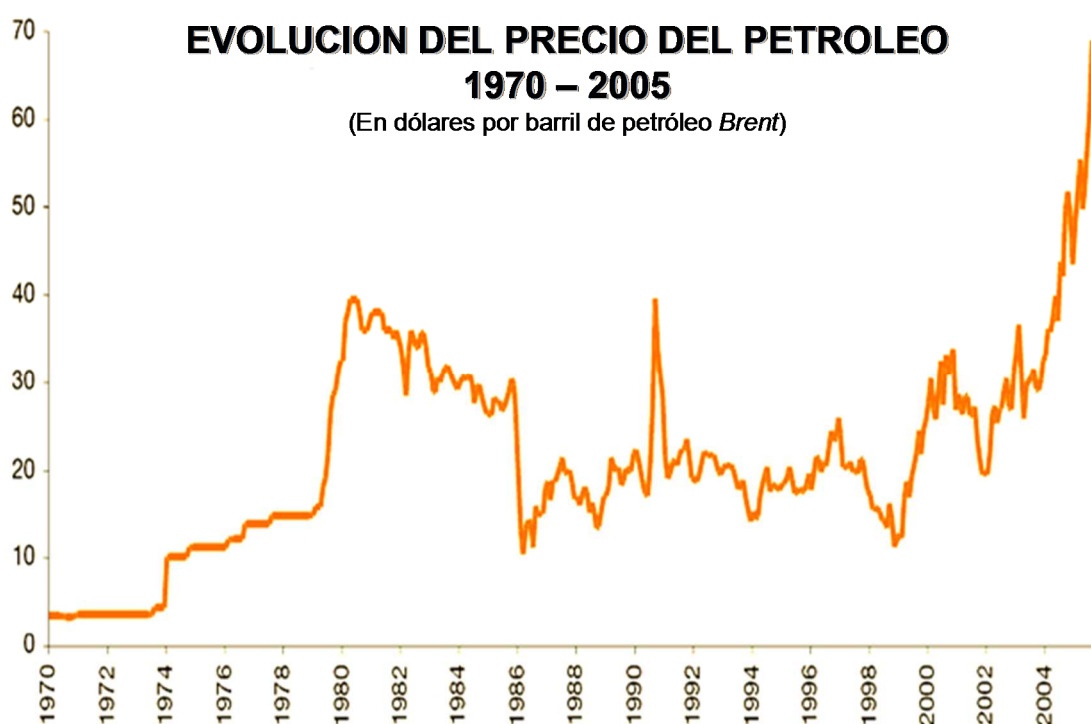
Otros factores; desde el aumento de la demanda por consumidores con gran población como: la India y China, pasando por la realidad climática mundial, que han afectado instalaciones como refinerías y el hecho cierto, de las finitas posibilidades existentes de hidrocarburos en el planeta frente a una creciente población y consumo energético mundial, marcan una situación de posibilidades, que deben ser bien manejadas por los países exportadores como Venezuela, para que, aprovechando los ciclos de bonanza en ingresos petroleros, tienda a desarrollar su economía y viabilizar así el desarrollo socioeconómico integral y sostenible de la nación. Las premisas claves que afectarían la política de vivienda son:

- a) Política para el reordenamiento y reequilibrio en la ocupación del territorio, su aprovechamiento, la diversificación económica que tienda a restar la absoluta dependencia del ingreso petrolero. En este campo está casi todo por hacerse.
- b) Incentivar el desarrollo rural con inversiones en la infraestructura, de vías, de aprovechamiento multipropósitos con rescate del parque hidráulico existente de represas para control de crecientes, riego y abastecimiento de agua potable de pueblos a convertirse en verdaderas ciudades y polos de atracción de inversión privada y recepción de migraciones por las facilidades al empleo y a la vivienda.
- c) Incentivar el asentamiento de familias exonerándoles el pago de servicios por cercanía a los centros de producción de la energía hidroeléctrica y el agua potable. Desarrollo de un plan nacional de transporte de concepción multimodal de primera calidad, con desarrollo de la navegación en ríos con conectividad a los transportes, terrestres y aéreos.
- d) Abrir concursos para alianzas público-privadas de explotación con desarrollo conjunto de áreas con existencia de recursos mineros, forestales, construcción de

nuevos desarrollos de proyectos de ciudades, dentro del eje Orinoco- Apure por ejemplo, transporte, industrias y nuevos parque tecnológicos.

- e) Tal vez la más importante de todas sería la concepción de un nuevo paradigma en una caracterización de la estatización de la industria petrolera para pasar a la propiedad de la misma, desde todos los recursos en el subsuelo, hidrocarburos, minerales, etc. como propiedad de la nación y por tanto de los ciudadanos, con lo cual se podrían bonificarse de los recursos concebidos como copropiedad nacional y entregados a cada ciudadano individualmente, con base a ciertas reglas, estimularían la libre demanda y oferta de vivienda y hábitat.

GRÁFICO 22. Fluctuación del precio petrolero.



Fuente: OPEP

El modelo de Estado en consecuencia que tenemos en Venezuela, podríamos conceptualizarlo como el de un capitalismo de Estado, subdesarrollado y petrolero-dependiente, que ha oscilado, dentro de un marco de centralismo político-autoritario, entre una tendencia hacia la modernización descentralizadora y de desarrollo de la economía privada como bases del progreso del país, y otra tendencia nacionalista-

estatista que, a través de la concentración de poder, intenta producir resultados por vía de la discrecionalidad que le otorga, bien sea el autoritarismo militarista, o el populismo distribuidor de la renta petrolera.³¹

En Venezuela han proliferado los discursos oficiales sobre la derrota que ha propinado el actual gobierno a los planes neoliberales que intentaban disminuir al Estado y crear un Estado Neoliberal por vía de la privatización de los servicios y de la participación privada en la industria petrolera, mediante la anterior “apertura petrolera”, la cual sencillamente fue la negociación de contratos de asociación para la explotación de yacimientos sin contraer deuda. Lo que ni el Estado ni la industria nacional por sí sola, en los tiempos de bajos precios petroleros hubiese sido posible desarrollar, debido al marco energético mundial en estancamiento, que existía para el momento. Con extrañeza no se entiende entonces como ahora se han establecido compañías mixtas de la empresa nacional, PDVSA, con trasnacionales, para la explotación de yacimientos, lo cual a todas luces es sencillamente una forma de alianza capitalista.

En Venezuela lo que existe es un Estado rico petrolero, un “Petro- Estado” todo poderoso, frente a un pueblo empobrecido que no logra obtener la redistribución efectiva de esa riqueza, que le pertenecería en una sociedad abierta y realmente democrática.

La teoría del Estado Mínimo no se ha implementado nunca en Venezuela, ni realmente el llamado neoliberalismo salvaje tampoco. El mercado venezolano ha permanecido siempre muy intervenido, como puede verse en las importaciones directas que ha realizado el Estado para intentar proveer a la población con rubros básicos para la subsistencia alimenticia y la regulación de precios de los bienes.

³¹ Como sabemos se han contrapuesto especialmente dos modelos de Estado: a) el Estado Socialista con una superestructura organizacional basada en la planificación central donde el trabajador entrega su capacidad productiva al Estado o a un ente colectivo que usufructuará y administrará sus aportes(productividad) bajo el supuesto teórico que lo hace en función del interés colectivo, devolviendo a éste (la sociedad) en bienes y servicios el beneficio según sus necesidades y “desmontando la explotación del hombre por el hombre” con lo cual no se produce apropiación de la plusvalía o posibilidad de que se verifique tal proceso, b) el Estado Liberal en el cual el trabajador desarrolla sus mejores capacidades productivas con las cuales compite a través de ellas en un mercado laboral y comercial abierto, con lo cual realiza un intercambio con el dueño del capital en función de obtener de éste una remuneración con la cual vivir libremente o acumular una porción suficiente de capital que lo libere de la necesidad imperiosa de vender su fuerza laboral para subsistir, llegando a establecerse inicialmente como pequeño empresario independiente e ir creciendo hasta donde le permitan específicas posibilidades.

En los propios países desarrollados se subsidian a los agricultores, para evitar la vulnerabilidad por dependencia alimentaria de otras naciones y por razones de ordenamiento y ocupación territorial, a la vez de seguridad y defensa nacionales.

Una expresión del análisis mundial sobre el tema del Estado mínimo, la encontramos en la Comisión Trilateral Crozier-Huntington-Watanqui, que en su informe concluía respecto a esa idea del Estado mínimo, que dicha idea desaparece en las sociedades sometidas a una “sobre carga en el gobierno y la expansión de su papel en la economía y la sociedad”...³²

Por otra parte se han desarrollado diferentes experiencias o modelos de cómo administrar o gerenciar de manera más eficiente los recursos por parte del Estado dentro del modelo liberal, lo cual tampoco constituye un camino hacia la disminución del papel de éste en la sociedad. En el trabajo sobre gestión pública coordinado por Barry Bozeman encontramos, entre otros ejemplos, el analizado en el capítulo XX, por Milward-Provan-Else, donde ellos denominan al “Estado Hueco”³³ en alusión al caso de la también llamada Corporación Hueca. Es la experiencia del fabricante de zapatos Niké, la cual a través de la sub.- contratación maneja todo el negocio, solo reservándose el manejo de los temas estratégicos como: investigación, diseño, mercadeo y control financiero. Para el caso del Estado Hueco, éstos analizan la implementación de sistemas gerenciales que permiten al Estado delegar una serie de fases de la gestión pública, sin abandonar los aspectos estratégicos de cumplimiento legislativo, de ejecución de metas y control financiero, así como de respuesta en cuanto a la satisfacción de las demandas de servicios por parte de los ciudadanos. En el caso específico de la vivienda, bien podría el Estado venezolano diseñar un modelo de gestión en el campo de las infraestructuras, los servicios y el hábitat, sin renunciar a su rol rector en esta materia, como por ejemplo de una nueva política de vivienda y precisamente para poder cumplir bien a cabalidad en dotar a la sociedad de este bien vital. Tomar del llamado modelo o sistema de Estado Hueco en este caso, cumpliendo una de los fines consensuales que compartimos con otros investigadores acerca del papel redistribuidor del Estado, para contrarrestar los excesos de

³² Crozier-Huntington-Watanki. 1977. “La Gobernabilidad de la Democracia”. Informe de la Comisión Trilateral, cuadernos semestrales 2-3. CIDE, México, Pág. 381.

³³ Barry Bozeman 1998. “La Gestión Pública. Su Situación Actual”. Fondo De Cultura Económica, México. Pág.411.

desequilibrio que se presentan en la sociedad, atendiendo desde el diseño financiero hasta el físico de la vivienda básica a suplir a los sectores sociales que requieren de esa promoción, para afianzar la capacidad real de progreso de la sociedad venezolana.

Así tocará a Venezuela escoger en esencia, para el caso de la vivienda, si quiere un Estado Socialista que a partir de una condición inicial, donde existen dueños de sus viviendas y terrenos, planifique, bajo el instrumento de expropiación y/o confiscación, el desarrollo de los nuevos urbanismos y construcción de viviendas sometidas al concepto de propiedad colectiva o cooperativista, o el modelo que parte de un principio natural del hombre que es la libertad del ser humano, para organizarse y procurar su bienestar en forma individual, en equilibrio con el colectivo, usando al Estado, Descentralizado y Moderno, como herramienta para lograrlo y nunca sometido a éste como coartador de su libre iniciativa, propietario de la riqueza que produce, y/o patrono de su fuerza creativa-laboral.

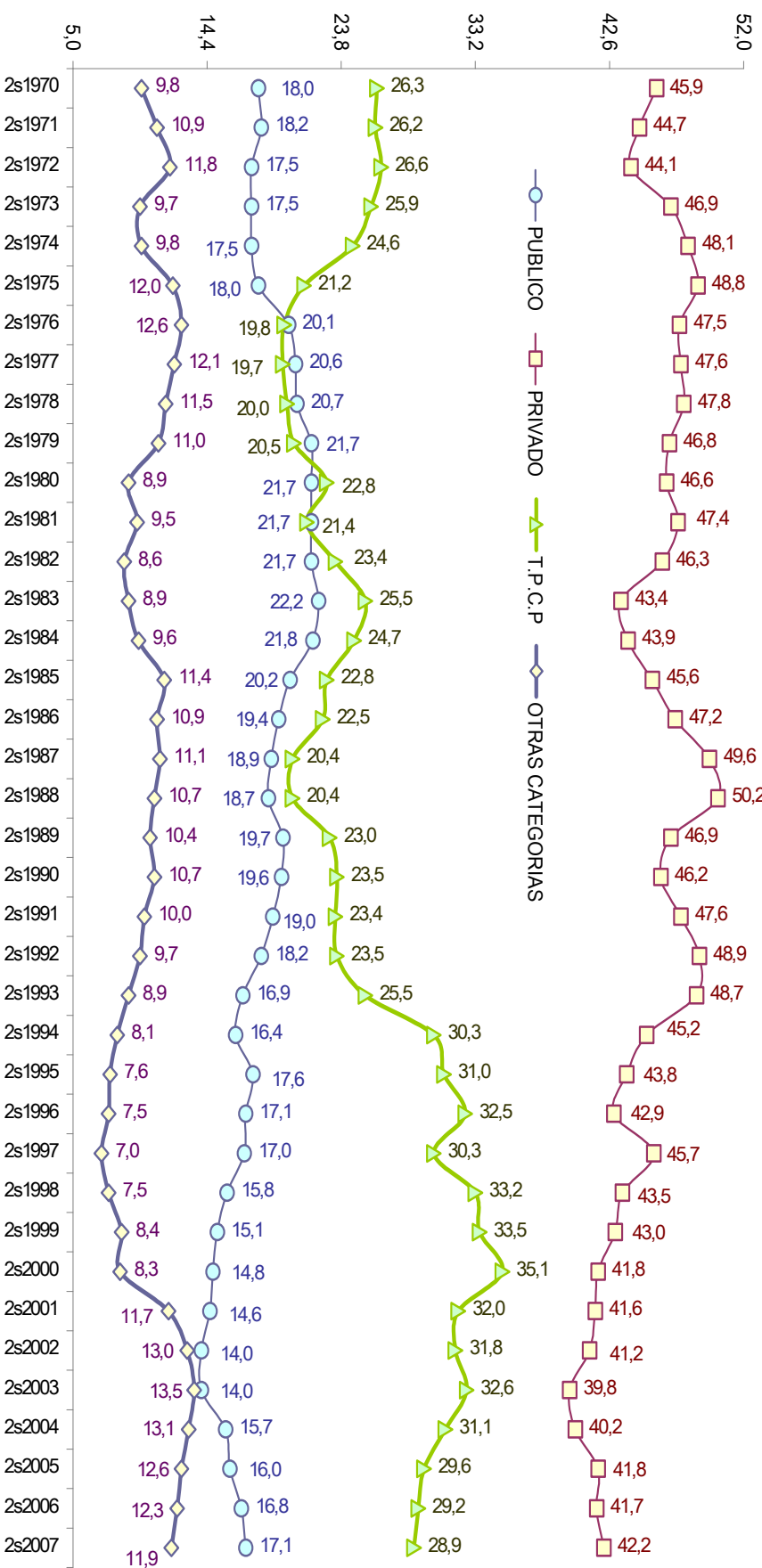
Esta dilemática cuestión hoy es debate planteado en Venezuela, llegándose paulatinamente a cuestionar los derechos del hombre sobre su propiedad privada, bajo la administración de los detentadores actuales del poder del Estado. Si esta tendencia se hace irreversible se caminaría hacia un neo-totalitarismo-militarista del siglo XXI. De esta forma más que la regulación normal que existe en todo país democrático desarrollado, como el caso de Europa, sobre la propiedad privada, sin embargo no es imaginable la tolerancia al comportamiento en estos países de la ocupación ilegal de unas tierras, cuyos propietarios están presentes sustentando con documentos su propiedad y éstos derechos les son desconocidos, invirtiéndose así la carga de la prueba, donde son culpables, es decir no considerados propietarios hasta que se demuestren lo contrario. Mientras tanto las tierras las ocupa el Estado con personas militantes de su ideología, estimulando de esta forma una suerte de lucha de clases y de confrontaciones entre ciudadanos que aspiran ver resuelta su necesidad de vivienda y hábitat, versus aquellos cuyo legítimo patrimonio les es confiscado. Con tal política se desestiman conceptos de ahorro, seguridad jurídica, inversión privada y creación de desarrollos con participación privada, lo que más tarde o más temprano producirá escasez de proyectos privados y por tanto pérdida de empleo con decrecimiento económico.

En el Gráfico 23 a continuación, se demuestra que el empleo privado ha sido el mayor proveedor del mismo en Venezuela. La estadística desde 1970 hasta el año 2007 permite afirmar que: solo a través del desarrollo de una sana relación de alianza público-privada, podrá llevarse a cabo una verdadera transformación revolucionaria de las condiciones de vida, de la mayoría trabajadora del país.

Obsérvese como más del 40 % del empleo lo proporciona el sector privado y oscilando entre un 20% a más de un 25%, son trabajadores por cuenta propia. El Estado en Venezuela no llega a un 20 % promedio de ocupados por el sector público (Fuente. INE).

GRÁFICO 23. Venezuela y la relación de ocupación por sector empleador.

Venezuela.- Porcentaje de ocupados según sector empleador y categoría de ocupación, 2dos semestres, 1970 - 2007



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

CAPÍTULO VII

GESTIÓN DE GOBIERNO, ESTADO Y VIVIENDA

Como se desprende de los análisis realizados hasta el capítulo anterior, sobre el modelo de Estado y sus efectos sobre la problemática de vivienda en Venezuela, podemos afirmar que dichos análisis corroboran la teoría del incrementalismo que explica la conducta del sector público: “El cambio en las políticas públicas, en los presupuestos y en las organizaciones, se realiza por medio de una reacción incremental a la política o la economía del momento” (Emmert, Crow y Shangraw 1998,455).

Proponemos en adelante, de modo general, analizar resultados o consecuencias acumuladas, dentro del periodo acotado de esta investigación, sin abandonar el debate del cambio necesario del modelo de Estado, como solución estructural para enfrentar exitosamente una política pública de vivienda, como ejemplo entre muchas otras políticas públicas que han fracasado en este país, por la indefinición conceptual del rol, organización y tipo de Estado necesario, y de sus instituciones públicas, para la modernidad y el desarrollo.

Una de las expresiones más contundentes de este debate que proponemos, se recoge en el trabajo “La Gestión Pública. Su situación actual” coordinado por Barry Bozeman, en las voces de Emmert, Crow y Shangraw:

“Al menos dos generaciones de estudiosos han criticado y atacado la antigua ortodoxia de la administración pública temprana, que planteaba principios de administración y de estructura como la fuerza que debe guiar la práctica de la administración pública. A pesar de esta crítica, casi se conservan intactas las estructuras de matrices. Los sistemas de personal continúan basándose en las opiniones expresadas por vez primera en la Ley Pendleton de 1883. Los mecanismos para facilitar las

relaciones interorganizacionales siguen siendo una especie de reflexión ulterior, un apéndice injertado después de que se han establecido los límites y dominios de la organización. Las suposiciones y las actitudes hacia los clientes y empleados se mantienen casi intactas desde los días de la doctrina del privilegio. Pese a todos los argumentos en contra, los practicantes y hasta muchos académicos, continúan edificando teorías de la organización y la administración, disponiendo los mismos bloques de construcción y las mismas suposiciones una y otra vez.” (Op. Cit., Pág.455).

Producto de la celebración de la “Semana Internacional de la Investigación de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo”, de la Universidad Central de Venezuela (septiembre 2008), dicha facultad publicó el trabajo “80 Años de Políticas de Vivienda en Venezuela, 1928-2008” Este trabajo recogió conferencias que, de manera más extensa, muestran antecedentes que pudieran satisfacer mayor exhaustividad de investigación histórica como la conferencia de Manuel Pérez Villa “Banco Obrero, 1928”.

En nuestro caso, por razones de tiempo, recursos y enfoque de la presente investigación, nos hemos circunscrito a los antecedentes en políticas gubernamentales de la etapa democrática 1958- 2012, para abordar la discusión y contrastar con resultados dentro del periodo acotado de nuestra investigación 1984-2012, como ya señalamos, de observación específica con los datos censados: 1990-2001-2011, dentro del marco teórico democrático.

En los años sesenta, con la política de vivienda desarrollada en Venezuela por los gobiernos Leoni-Betancourt (1959-1963/1963-1968) a través de la institución llamada “el Banco Obrero” se venía estableciendo una nueva cultura del alquiler de viviendas sociales propiedad de esta institución. A través del desarrollo directo de urbanismos y construcción de viviendas por parte del Estado, en todas las fases del proceso de producción y puesta en operación de su uso. Desde ubicar los terrenos o suelo urbanizable, donde proyectar el desarrollo, hasta diseñar el mismo y construirlo, proveyendo el financiamiento necesario para todas dichas fases y arrendando luego, bajo la administración del Banco Obrero. Con

personal propio, directivo, técnico, administrativo y obrero, en cada una, el Estado tuvo la posibilidad de ofertar un importante parque de viviendas a la clase trabajadora, de profesionales medios y a familias jóvenes, que podían acceder de esta forma a un urbanismo y vivienda de calidad a un coste de alquiler pagable por tales familias.

La construcción en ese periodo 1959-1963 fue de 37 122 viviendas más 112 130 viviendas en el lapso 1964-1968 arrojó un total de 149 252 viviendas en dos lustros: 1959-1968.

Durante los nuevos gobiernos, al pasar de los años sesenta a los setenta, se fue descartando esa política de construir para arrendar viviendas por parte del Banco Obrero y se creó el Instituto Nacional de la Vivienda, INAVI (1975). Las causas del abandono de la anterior política se debieron a: 1) La pesada carga burocrática en que se incurrió para el manejo sobre todo de la administración de los inmuebles para su mantenimiento, cuyo bajo alquiler no cubría los costes de tal burocracia y por tanto requería subsidios continuos del Estado, lo cual afectaba la inversión para el desarrollo de nuevos proyectos y el propio mantenimiento de los existentes. 2) Problemas de transparencia en la asignación de las viviendas en alquiler, ante el voluminoso expediente de espera de familias candidatas solicitando las mismas. 3) A mayor tiempo, con el deterioro por déficit de mantenimiento de las edificaciones, el proceso se volvió un círculo vicioso, ya que el inquilino reclamaba mejor servicio, el Estado como propietario no lo prestaba y operaba mal el mantenimiento de los edificios, con lo cual la gente negaba su pago como protesta o excusa, lo que finalmente provocó el colapso de este sistema por esa modalidad de manejo administrativo.

La decisión del Estado fue ir vendiendo a los propios inquilinos interesados y formando los condominios privados de los mismos, saliendo de allí la presencia gubernamental y abandonando, como hemos dicho, esta fórmula de alquiler de vivienda social de propiedad pública, hasta hoy día. Las únicas experiencias que se registraron durante esta investigación, de vestigio de tal política, existe en dos casos: a) dentro del sector castrense para sus integrantes “bajo la figura de vivienda en guarnición”. Es decir viviendas construidas por el Estado en zonas especiales para que los oficiales o personal que debe ser trasladado de un lugar territorial del país en función de cumplir con las designaciones militares de sus cargos, podrán vivir temporalmente en esas viviendas

mientras se mantengan e dichas funciones y b) la industria petrolera que aplicó también esa modalidad en sus zonas de desarrollos de proyectos especiales.

Es interesante observar que existe una tendencia cultural en la familia venezolana, al igual que hemos estudiado en la familia española, del deseo imperioso por ser propietario de una vivienda.

Las experiencias de construcción de vivienda social para alquiler, como política de Estado, en nuestra opinión, deben ser analizadas en profundidad para ser reactivadas, mejorando las distintas fases del desarrollo de la necesaria oferta pública de vivienda para el alquiler, sobre todo en los aspectos de la fase de administración y mantenimiento de los inmuebles. Se podrá disponer así de un parque importante de viviendas para la flexibilización del sistema de tenencia en propiedad, lo cual puede hacerse a través de la modalidad de leasing habitacional, es decir el alquiler con opción a compra del inmueble. Así con el ahorro de largos plazos, podrían adquirir sus viviendas. Esto permitiría dar la oportunidad a muchas familias que pudieren pagar su alquiler temporalmente mientras adquieren, ayudándose a sí mismas de ese modo, y también al Estado, a lograr atender miles de otras familias que esperan por vivienda.

El periodo 1969-1973 el presidente Caldera, que dio principal importancia en su promesa electoral al tema de la vivienda, refleja por habitantes el mayor número de viviendas construidas, por cada cinco años. Así lo hemos determinado al revisar desde la misma fuente de los datos de la Figura 5 y presentar la elaboración propia del Gráfico 22, donde se recoge que por cada mil habitantes es el mayor indicador con 17.87.

Durante este primer gobierno de Caldera se estableció dentro del Banco Obrero, mediante un departamento creado a tal fin, una política para la urbanización y equipamiento de barrios así como el desarrollo por vez primera de la idea de la creación de un Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (proyecto 1969) para reorganizar todo el sistema del sector vivienda en Venezuela. Se crea entonces en 1970 el Consejo Nacional de la Vivienda, intentando clarificar y establecer los roles de los diversos ejecutores públicos y privados del sector (Gabaldón, 1993).

En la primera administración de Pérez (1974-1979) se transforma, a partir de esa organización existente del Banco Obrero, a Instituto Nacional de la Vivienda INAVI,

(1974), y se establece un fondo para la investigación y desarrollo experimental en vivienda y desarrollo urbano, así como un Instituto de investigación en vivienda. Se decide la asignación de recursos entre un 5 a 6 % del presupuesto Nacional a inversión en vivienda. En 1975 se crea el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (FONDUR), como banco de tierras, entre las más importantes políticas públicas del periodo.

Entre 1979-1983, periodo presidencial de Luis Herrera Campins se siguieron algunas políticas iniciadas en el primer gobierno Caldera, de rehabilitación y equipamiento de barrios, fortaleciendo el rol de coordinación del Ministerio de Desarrollo Urbano (MINDUR). También se estudiaron alternativas de financiación de las cuotas iniciales de vivienda como uno de los problemas prioritarios, denominando como “soluciones habitacionales” a las ofertas gubernamentales de solución al problema de vivienda intentadas mediante distintas políticas públicas. La idea de crear un fondo de financiación de la vivienda a través por ejemplo de la utilización de recursos de ahorros para la cancelación de pasivos laborales existentes y de obligatoriedad pública en su cumplimiento se barajó sin llegar a materializarse.

Dentro del VII Plan de la nación se definió como política la racionalización del proceso de desarrollo urbano para la desconcentración y asistencia especial a los grupos de menores ingresos (Gabaldón, 1993).

En 1986 se reorganiza el INAVI para mediante una estrategia de descentralización recuperar sus inversiones. Dentro de este lustro 1984-1989, periodo presidencial del presidente Lusinchí, se logró construir en términos absolutos la mayor cantidad de viviendas en Venezuela: 262 291 (ver figura 5).

Durante el segundo mandato (1989- parte de 1993) del presidente Pérez, se reorganiza nuevamente el INAVI. El parlamento sanciona dos leyes muy importantes y controversiales: La Ley de Política Habitacional y la Ley del Deudor Hipotecario.

En un marco de inestabilidad política, con poca gobernabilidad desde el mes de inicio de su segundo mandato el 2 de febrero de 1989, reflejada en el Caracazo (27 y 28 febrero) con miles de muertos en tumultuarias protestas y saqueos; la insuficiencia de recursos a largo plazo y las tasas de interés elevadas para llevarlas a reales positivas en una economía inflacionaria y un entorno de situación macroeconómica muy comprometida, se

da prioridad al reestablecimiento de los equilibrios macroeconómicos, lo que representó el cavar la fosa donde se enterró este periodo presidencial. El mismo se intentó interrumpir dos veces: en febrero y noviembre de 1992, con sendos intentos de golpes militares. Ya a mediados del último año se logra desalojar de Miraflores al presidente Pérez mediante una conspiración de sus enemigos, principalmente en los partidos AD Y COPEI, que lo llevan a juicio por corrupción administrativa y lo destituyen del poder.

En este escenario se ahonda una década de inestabilidad macroeconómica, dentro de la cual la política habitacional lucha por el espacio de interés dentro de la complicada agenda nacional. Se efectúan varias modificaciones a Ley de Política Habitacional estableciendo el subsidio a la demanda, el Fondo de Aportes del sector Público, Fondo de Garantía y Rescate y el Sistema Autónomo de Fondos Integrados, para concentrar y coordinar el uso de los recursos menguados del Estado (tiempo de baja en los precios petroleros 10 \$ promedio/barril aprox.).

Durante los catorce años que transcurren desde la llegada al palacio de Miraflores del presidente Chávez al cierre del presente estudio (1999-2012), su gestión tropezó también con múltiples contratiempos. Desde el propio año de comienzo del primer mandato de Chávez 1999-2000, año de la constituyente e intento de cambio del modelo de Estado, se sufrieron graves inundaciones con deslaves en los estados Vargas y Miranda, el propio 15 de diciembre de 1999 día del referéndum aprobatorio de la nueva constitución. Luego la insurrección civil que solicitó su renuncia en abril del 2002, convertida en intento de golpe de Estado encabezado por Pedro Carmona y un grupo de militares, entre ellos el Ministro de la Defensa Lucas Rincón Romero. Finalmente el cáncer diagnosticado al presidente Chávez, prácticamente terminal durante la campaña para su última reelección en 2012. Durante esos dos últimos años de su mandato se produce, con la Gran Misión Vivienda Venezuela, el récord anual de construcción de viviendas, con impacto positivo en los resultados electorales, dentro de su agenda prioritaria de políticas públicas sociales.

Con un indicador hasta el año 2010 de 4,40 como el más bajo durante el periodo 1999-2010, como se observa en la figura 5, se consideraron los tres periodos del gobierno del presidente Chávez (1999-2000/ 2001-2006 y 2006-2010) con periodos de duración distintos a cinco años, por lo que se agruparon en dos: el primero de 1999 a 2005 (de siete años con realización de la Asamblea Nacional Constituyente, principal promesa electoral

de tipo político de Chávez) y el segundo (de cinco años) que realmente duró hasta el 2012. Por ello al introducir el factor de incidencia fundamental por cada mil habitantes arroja la información fidedigna que se suministra en esta investigación.

Los datos oficiales que se señalan para los dos últimos años 2011 y 2012 que no son recogidos, como hemos visto en la Figura 5, los tomamos de las informaciones directas dadas por el presidente del Instituto Nacional de Estadística INE, profesor Elías Eljuri, cuando afirmó, en declaraciones sobre resultados de cifras de temas sociales como pobreza y vivienda en Venezuela, a la prensa: Se “ha reducido el hacinamiento y generado condiciones óptimas para reducir la pobreza estructural con la construcción de más de 346 000 casas entre 2011 y 2012 (ver www.ine.gob.ve).

Estas cifras anteriores representarían un resultado récord, como hemos señalado, altamente satisfactorio frente a años anteriores del propio gobierno de Chávez, desde el punto de vista numérico de viviendas producidas en el país. Sin embargo es preocupación de este investigador señalar que se deben cuidar los aspectos vinculados a la planificación, desarrollo y ejecución urbanística, adecuados, evitándose la generación de problemas de deterioro de calidad de vida de los urbanismos existentes. Es necesaria la revisión de tales aspectos bajo una estrategia de renovación urbana de sitios deprimidos de la ciudad, muy bien localizados y con un alto potencial urbano, cuya modernización brindará aspectos colaterales beneficiosos, a la par de suministrar vivienda social a la población, en lugar de algunos daños colaterales al buen vivir de varias urbanizaciones que han sido deprimidas, según se ha observado en la ejecución de esta Gran Misión Vivienda en las grandes ciudades como por ejemplo en Caracas: en la urbanización El Recreo, Av. Libertador, Urbanización San Bernardino, Av. Urdaneta, Urb. Cumbres de Curumo, avenida Inter vecinal Santa Mónica-Cumbres de Curumo y Fuerte Tiuna, entre muchas otras.

Uno de los actores más relevantes durante el proceso edificador de vivienda y urbanismo del gobierno de Chávez, Ministro de Vivienda con tres meses en el cargo para ese momento Francisco Sexto afirmaba para septiembre año 2008: “Ha habido muchos cambios, ha habido once autoridades de vivienda en los últimos nueve años y evidentemente se están buscando trazar estrategias que hasta ahora no han funcionado como el pueblo quiere o como el presidente quiere” (Sexto, 2008:79).

Desafortunadamente luego en su desempeño no observamos se implementase lo que más adelante afirmaba: “El otro problema tiene que ver con los paradigmas, es redensificar, densificar, claro, la emergencia es grande, las presiones son grandes y las redes de densificación son de los procesos más lentos.....Nosotros hicimos en el pasado con algunos estudiantes nuestros, todo lo que es la avenida Nueva Granada hasta El Cementerio y así puede ser toda Catia, toda Maripérez, Hay tanto en Caracas que hay que redensificar”...(Op cit., Pág. 83).

Fruto Vivas, prestigioso arquitecto opinaba a mediados de los setenta “dicen que por haber muy baja densidad en La Pastora, es necesario convertirla en otra calle monstruosa como la Inter criminal de El Valle, a cuyos lados se dispone una verdadera colección de cajas de fósforos.(Geigel, 1979:98).

Dentro de este debate el ex decano de la Facultad de Arquitectura UCV e investigador, Alfredo Cilento afirmaba: “La conciliación de intereses, facilitada por una política integrada de desarrollo urbano, debería proporcionar una base viable para un consenso entre el Poder Nacional, las regiones, las ciudades, los ciudadanos, y los agentes económicos. Una política de este tipo implica la participación de actores ajenos a la Administración y permite a los ciudadanos desempeñar un papel activo a la hora de conformar y proteger su entorno más próximo” (Cilento, 2008:149).

El trabajo de Carlos Jaramillo, profesor del IESA, apunta a esa necesidad: “La concreción de una política habitacional siempre es una toma de posición frente a la definición del hábitat aceptable. La Ley de Política Habitacional ha sufrido cuatro modificaciones mayores en los últimos once años, que muestran como en un mundo con recursos limitados siempre hay ganadores y perdedores que seguirán tratando de incidir en el marco regulatorio hasta que surja un nuevo contrato social en el ámbito habitacional” (Jaramillo, 2001: 222)

En lo que hay un consenso dado por la realidad misma, es en la requerida subsidiaridad del Estado. El gasto fiscal es difícil de precisar en Venezuela en el manejo de las actuales denominadas misiones. En el caso de la vivienda sus medidas han estado orientadas a facilitar el acceso, prácticamente gratuito a las viviendas que ha podido construir en el periodo. El amplio sector pobre de la población, que como hemos escuchado en cifras oficiales se ha reducido de la tercera parte a una cuarta parte (de un 67% a

aproximadamente un, 75,43%) no tiene impuesta ninguna tributación al Estado, más que lo que compra que tiene el Impuesto al Valor Agregado IVA. Por otra parte a los sectores medios se les exonera el impuesto de venta por vivienda principal, es decir al momento de la venta de su vivienda que fija como lugar principal de residencia, no tiene que liquidar ningún arancel..

Cambios en la Legislación de vivienda:

Los cambios producidos en el caso de la adquisición son la actualización de distintos niveles para el acceso al crédito hipotecario de largo plazo para los aspirantes a una vivienda, y a corto plazo para el financiamiento al empresario promotor de los desarrollos de las mismas. En este sentido la política gubernamental ha sido el flexibilizar los intereses de los primeros y establecer una cartera obligatoria a la banca de préstamos al desarrollo de viviendas.

En realidad el acceso a la vivienda social para los sectores más pobres, como hemos dicho antes, depende más que del tema de fijación de tasas de interés o legislaciones a este respecto, precisamente a la condición de pobreza que no les permite tener prácticamente acceso al crédito o capacidad de pago alguna en términos de cuota inicial o adquisición de obligaciones de contratos de compra-venta. Ese es el caso en Venezuela. Estas políticas deben estar orientadas al promotor privado que pueda proveer soluciones habitacionales que el Estado acompañe con dichas políticas y a nivel de subsidio directo a la demanda y/o adquisición del Estado de los desarrollos para habilitar mediante políticas de arrendamiento financiero o Lessing habitacional la atención a las familias de estos niveles prioritarios por pobreza.

En los barrios de ranchos, que son transformados en el tiempo a viviendas de mejor apariencia y comodidad, está dado el problema por el modo como se entiende el esfuerzo compartido de varios integrantes de la familia, que van aportando recursos de ingresos por determinado empleo formal, informal de faena diaria, , para ir adquiriendo los materiales de construcción e ir ampliando la vivienda compartida por varias familias en una misma estructura. Esto está comportando riesgo por el desarrollo vertical sin rigurosidad antisísmica.

Creemos que la clave del asunto está en la generación de capacidades de los aptos para el trabajo en cada familia, subsidiando con alimentos por enrolamiento en un programa de capacitación rápido, que continúe en las empresas, es decir progresivo, en la profundidad y en el tiempo. Esto permitirá que desarrollen habilidades para producir ingresos bajo empleos formales, bien remunerados y estables y/o desarrollen capacidades de emprendimientos productivos propios, que se formalicen logrando acceso al crédito y al crecimiento.

La autoconstrucción ha sido el modo que ha desarrollado el venezolano pobre en los barrios para mejorar sus condiciones de vida, a lo largo de años de esfuerzo. Así al establecerse informalmente, en suelos sin control de estabilidad y desarrollo urbanístico se crea otro problema. El Estado ha ido detrás, acompañándolo con los gobiernos y sus dirigentes, con sus distintas visiones e intereses, produciendo una inversión importante desde los tres niveles, Nacional, Regional y Municipal, que ha creado el modelo de ciudad que hasta ahora nos hemos podido dar los venezolanos. Sin embargo el Estado no ha logrado establecer un marco, y desarrollar un plan estratégico de urbanización de suelo, para orientar el asentamiento poblacional y la generación de oportunidades de empleo productivo bien remunerado.

Una posible visión del cambio es la renovación urbanística de las grandes ciudades existentes, a la par de la generación de nuevas oportunidades agroindustriales y turístico-comerciales en los pequeños poblados, dando respuesta a la ciudad pequeña existente en el país, creando incentivos para su desarrollo, en espacios de gran potencial de producción, creación de empleo, deteniendo así la migración interna, construyendo viviendas, ciudades y vida.

La construcción de nuevas oportunidades deben tomar en cuenta muchas de las experiencias de los modelos atendidos en el pasado, de sus errores y de sus aciertos, en otras ciudades, en otros países, algunos de los cuales ya hemos comentado, para crear una política pública de vivienda en Venezuela.

El gobierno ha creado varias instituciones de financiamiento por estatización de bancos liquidados, otras por cambio sencillamente de nombre como el Banavih, Banco Nacional de la Vivienda y el Hábitat. La liquidación del Fondo Nacional de Desarrollo Urbano, FONDUR, y del Instituto Nacional de la Vivienda, INAVI, no ha sido concluida.

La política nacional de vivienda del gobierno, durante la gestión que se inicia con la toma de posesión del presidente Hugo R. Chávez F. el 2 de febrero de 1999, se basó en sus comienzos en las experiencias acumuladas durante años de ensayos y errores en el tratamiento de un problema cuyo agravamiento se veía venir.³⁴

En la actualidad cerca de la mitad de la población de la ciudades del país vive en esas condiciones de precariedad y diferentes niveles de riesgo: a) desde muy grave, por fallas estructurales en el terreno y/o la propia vivienda precaria, b) grave, por situaciones de malos drenajes y obstrucciones en la accesibilidad en casos de emergencias y c) menos graves, en lo inmediato, pero con recurrentes padecimientos de enfermedades infecto-contagiosas, gastrointestinales, de tipos respiratorias y de piel.

Una retrospectiva necesaria:

El tratamiento que el Estado venezolano le había dado hasta esa fecha de 1999, cuando se estableció la llamada Política Nacional de Vivienda de comienzos del gobierno de Chávez, fue de distintas estrategias y acciones. La política de sustitución de ranchos por viviendas, multifamiliares y familiares, del Banco Obrero en 1946 o la “Batalla contra el rancho” en 1952, se recuerdan como los primeros esfuerzos de cierta magnitud para intentar corregir este proceso de marginación, con dos gobiernos de distintos rasgos. El de 1946 que llegaba al poder después de la llamada “revolución” de octubre de 1945, que “no fue como la pretendieron sus protagonistas en el momento, un movimiento cívico-militar, sino, como lo reconoció Rómulo Betancourt años más tarde, un pronunciamiento militar clásico, con apoyo de un pequeño grupo de civiles” (Caballero, 1998). Gobierno que se integraría sin embargo mediante una Junta Cívico-Militar presidida por este líder de Acción Democrática: Rómulo Betancourt. El otro de 1952, ya con la dictadura de Marcos Pérez Jiménez, el cual habiendo sido líder militar determinante dentro de la conspiración en octubre

³⁴ Un trabajo publicado en 1942 por el médico sanitarista José María Bengoa y Lecanda (Bolívar-Rosas 1999), reflejaba ya que en 1941, para el Área Metropolitana de Caracas, con una población aproximada de 350 000 habitantes, poseía casi un trece por ciento de su población viviendo marginalmente en los llamados ranchos de los cerros y quebradas circundantes; es decir cerca de 8000 familias. Para 1990, de acuerdo al Censo de Población y Vivienda el déficit superaba la necesidad de vivienda para 800 000 familias en todo el territorio nacional.

del 1945, que sin integrar en principio dicha Junta de gobierno, por distintas situaciones, terminó luego sin embargo presidiendo la dictadura más corta de la Venezuela del siglo XX, entre 1952 a 1958.

Es oportuno destacar que aquella denominada “revolución” de octubre de 1945 es significativa en cuanto a la discusión del modelo de Estado que se fue estableciendo en Venezuela. Como antecedentes del modelo de Estado que luego surgiría con el advenimiento de la explotación petrolera en Venezuela, las revoluciones que se dieron en el país desde comienzos del siglo XIX y hasta bien avanzado éste, tal como la denominada revolución liberal de Guzmán Blanco del 27 de abril de 1870, se establecen tres condiciones: La primera, que sea el señalamiento de un problema central a resolverse para que la sociedad llegue a sufrir ese cambio sustantivo característico de toda revolución. Segunda que ese problema se haya hecho nacional, se haya hecho ideología y se cumpla en verdad con la voluntad de la nación entera. Tercera, que se impulse su resolución hasta las últimas consecuencias, haciendo que se vuelva irreversible (Caballero, 1998).

Esta comparación nos lleva a la reflexión sobre el entorno mundial y nacional que enmarcan la aparición de una situación revolucionaria y por tanto de cambios en el modelo de Estado de un país. En el caso venezolano, la revolución del 27 de abril de 1870 con la llegada del General Guzmán Blanco y sus ejércitos a Caracas, se plantea como una fuerza movilizadora para la creación del Estado Moderno. Después de cuarenta años de guerra internas por el poder en Venezuela (1830-1870) que siguieron a las propias guerras de independencia y muerte de Bolívar (1810-1830), se hacía indispensable reintegrar al país, vencer los obstáculos naturales y construir ciudades y servicios al modo de los países más modernos de Europa y América.³⁵

Múltiples acontecimientos se reflejarían luego en el modo como se aceleró luego la unificación y comunicaciones dentro del territorio venezolano y sus consecuencias en la vertebración del Estado por tanto. En esta parte consideramos conveniente dejar hasta aquí las referencias más antiguas a la formación, de carácter

³⁵ Durante los gobiernos de Guzmán Blanco, quien había recibido educación en Francia, Caracas llegó a tener luz eléctrica al tiempo que New York; hubo desarrollos ferroviarios y otros avances significativos de tipo modernizador en Venezuela.

previo del Estado Moderno al actual Estado Petrolero venezolano³⁶, para proseguir con la descripción de antecedentes más recientes de políticas públicas en materia de vivienda de los sucesivos gobiernos de la etapa democrática.

Ley Orgánica de Ordenación Urbanística en 1987:

Nuestra investigación como establecimos en un principio, tiene el ámbito temporal específico 1984-2012, catorce años antes y catorce años después de la etapa iniciada con la llegada al gobierno del presidente Chávez. Ubicamos en 1987 el antecedente histórico mas reciente que conllevó al modo o práctica de acción de políticas públicas para dar respuesta a la problemática de vivienda en Venezuela:

Con la promulgación de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística en 1987 se intentó crear un marco jurídico estable de atención a la problemática de vivienda y hábitat, ya muy agravado para estos años. Otros programas entre los que destacan: en 1992 el de “Organización e Incorporación de las Comunidades a la Consolidación de Barrios, en 1994 el “Programa de Consolidación de Barrios” y en 1997 el “Programa de Mejoramiento Urbano en Barrios de Caracas, conocido por su abreviación “Promueba”, según un convenio suscrito entre el Banco Mundial y el gobierno venezolano del Dr. Rafael Caldera.

Precisamente al inicio del primer período de gobierno de Chávez, la denominada “Política Nacional de Vivienda” con “El Programa II de Habilitación Física de las Zonas de Barrios, reconocía dichas experiencias acumuladas hasta entonces.

³⁶ Aún cuando fue de interés durante esta investigación el revisar apropiadamente la secuencia histórica de los acontecimientos que marcaron la conformación del Estado venezolano hasta lo que es hoy día, la necesidad de relacionarlo con la vertebración en el territorio y su consecuencia en el modo como se ha poblado y constituido urbanísticamente el país, nos obligó a sintetizar nuestra exposición en este capítulo, resaltando únicamente los aspectos más relevantes mencionados.

La Política de vivienda a partir de 1999.

La Política Nacional de Vivienda establecía inicialmente en 1999, para un período de cinco años, como hasta entonces fijaba la constitución vigente (Const. 1961) la duración de los gobiernos presidenciales, un conjunto de supuestos que podemos resumir de la siguiente forma:

a) Amplia el concepto de atención al problema de la vivienda como atención de las edificaciones, el urbanismo y su estructuración vinculante con el entramado urbano o rural existente. Así ya no se focaliza en solo el tema de la solución habitacional sino en un tema más complejo como el de vivienda y hábitat. b) Se redimensiona el peso del asunto número de viviendas construidas por el Estado anualmente como su objetivo central. c) Decide ubicar al Estado en un rol más promotor, y regulador del proceso urbanístico, reconociendo la necesaria participación de los distintos agentes en el desarrollo de las ciudades, para avanzar más aceleradamente en el combate de la marginación y d) Reafirma la necesidad de la descentralización, y así de transferencia de recursos directos a municipios y comunidades organizadas para atender mejor el tema vivienda y hábitat.

Como consecuencia de los supuestos anteriores, de definición de la Política Nacional de Vivienda, resultaron seis programas que resumimos a continuación:

1)Habilitación Física de Barrios; 2) Mejoramiento y ampliaciones de viviendas en barrios; 3) Rehabilitación de urbanizaciones populares; 4) Construcción de nuevas urbanizaciones y de las llamadas “viviendas progresivas”³⁷. 5) Nuevos urbanismos y viviendas de características regulares y 6) Atención a ciudadanos en condición de calle; es decir a pobladores de la ciudad que perdieron sus precarias viviendas por motivos climáticos, por razones de salud y/o ruina, o que están en las calles por múltiples razones.

La ley que regulaba el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional aprobada en 1999 establecía lo concerniente al modo de gestión, financiamiento y

³⁷ El concepto de vivienda progresiva o la casa que crece contigo es ampliamente conocido en la atención de los niveles más pobres de Latinoamérica. Ha sido aplicado como una unidad habitacional básica, con una o dos habitaciones, modulo de cocina y un baño, en aprox. 45 m2.

otras particularidades de cada uno de estos programas. Con la modificación en el año 2000 y las Normas de Operación establecidas, queda en manos del Consejo Nacional de la Vivienda, un órgano Central creado en 1990, la conducción de la Política Nacional de Vivienda, para lo cual este organismo es reestructurado en función de la aplicación de dicha política.

La determinación inicial del gobierno de Chávez de asumir la Habitación Física de los Barrios como el aspecto central de su Política Nacional de Vivienda, se consideró por los urbanistas, arquitectos e ingenieros, sociólogos y demás académicos y expertos en la materia, cuyas experiencias habían sido poco a poco tomadas en cuenta por gobiernos anteriores, un avance significativo en el modo de encarar la tremenda deuda social acumulada. Deuda social a consecuencia de un proceso aluvional de ocupación del espacio urbano de modo marginal, por una población empobrecida durante años en las zonas rurales venezolanas y de otros países, que se ubicó en la periferia circundante a los valles, en cerros, quebradas y zonas de riesgos, sin servicios públicos de calidad, en prácticamente todas las ciudades de Venezuela.

Estos programas como el de Habitación Física de Barrios, producto como hemos dicho de las experiencias de ensayos, errores y aciertos anteriores, tal como el “Plan Sectorial para los barrios de Caracas” reconocido con el Premio Nacional de Investigación en Vivienda en 1995, fueron la base para el diseño de la arrancada de planes durante el primer año de gestión de gobierno en vivienda del presidente Chávez en las ciudades: San Cristóbal, capital del Táchira, estado fronterizo con Colombia, en los andes venezolanos; Maturín, capital del estado petrolero de Monagas y dos ciudades de la región minera: ciudad Guayana y ciudad Bolívar, con grandes recursos hidroeléctricos, por lo que son ciudades de concentración de industrias y de mano de obra, al sureste de Venezuela.

Los resultados esperados eran lograr técnicamente urbanizar barrios de las ciudades seleccionadas, proyectando y construyendo las infraestructuras y los servicios de vialidad, edificaciones educativas y médico-asistenciales, junto a la sustitución de viviendas vulnerables en alto riesgo, reordenando la ocupación física

del espacio disponible de los actuales habitantes, dotándolos de un nivel de calidad urbana similar y estructurado a la ciudad formal.

Como se estableció en la Ley, el Consejo Nacional de la Vivienda, CONAVI dirigía y coordinaba la ejecución de los Programas. Un conjunto diverso de organismos, nacionales, regionales, locales y de la sociedad organizada, como ya era anteriormente, asumían la realización directa de tales programas; por mencionar algunos: el Instituto Nacional de la Vivienda, INAVI; institutos regionales y locales, Funda barrios, Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (FONDUR) y el nuevo Programa Bolívar 2000³⁸ que incorporó a la Fuerza Armada Nacional.

Las expectativas de este segundo programa de “Habilitación Física de zonas de Barrios”, en el periodo previsto inicialmente de cinco años, eran beneficiar entre un 7% a un 28% aproximadamente con una inversión estimada de uno a cuatro millardos de bolívares para familias ubicadas en barrios, como extremos en escenarios de resultados desde el más desfavorable hasta el más optimista.³⁹

A mediados del año 2002 se realizó una evaluación del programa de habilitación de barrios y de la situación urbanística general, con utilización de vuelos aerofotográficos. La contratación de estos proyectos, con oficinas privadas y participación de múltiples profesionales daría comienzo a proyectos de ordenación de las ciudades. Fue un avance importantísimo, a pesar de la burocracia ineficiente e ineficaz que dificulta la activación de tales esfuerzos. Sin embargo se pudieron concluir planes en barrios de las ciudades de San Cristóbal (San Josecito), Maturín, Ciudad Bolívar, mientras que el plan de ciudad Guayana estaba paralizado.

Más grave aún es que la información que se desarrolló para la elaboración de proyectos específicos no fue utilizada luego y no se llevó a la fase de concreción e intervención técnica para la construcción de soluciones, por lo cual, un efecto elocuente de demostración no se produjo, y por el contrario se sembró mayor escepticismo hacia las actuaciones profesionales y planificadas, y hacia las

³⁸ El programa Bolívar 2000 fue criticado por crear una suerte de By Pass en la relación que debía existir entre el presidente de la república y los gobernadores de oposición. Se cuestionó el manejo de los recursos por parte de oficiales generales que comandaban las guarniciones en esos estados en lugar de los gobernadores legítimos.

³⁹ El programa no cumplió las expectativas por el mismo sistema del burocrático del Estado existente.

recomendaciones sobre la ocupación y desarrollo formal de las zonas de barrios, por lo que estas han sido ignoradas.

El fracaso de este esfuerzo por planificar y realizar actuaciones profesionales en la atención a la problemática de vivienda en Venezuela nos alerta sobre la pertinencia del presente esfuerzo de investigación académica. ¿Qué hizo costumbre el abandonar planes y programas y desechar las experiencias de fracasos anteriores? ¿Cuáles han debido ser los cambios fundamentales en la concepción política de aproximación a cómo remediar tanta desigualdad y pobreza concentrada alrededor de las urbes venezolanas?

De la evaluación que esta investigación ha podido realizar se desprenden algunas posibles causas del fracaso en el cumplimiento de los objetivos que se plantearon como metas del Programa II de Habilitación Física de Barrios:

1. La ausencia de robustez institucional que desde el centralismo gubernamental pretendió, no solo contratar directamente planes sectoriales, sino también decidir sobre su aplicabilidad en cada región.
2. Igualmente debilidad institucional y desorganización a nivel estatal y local, para asumir el proceso de habilitación de zonas de barrios, exigiendo la transferencia de los recursos nacionales hacia estos niveles.
3. Ineficiencia en multiplicidad de organismos que se solapan atribuciones y se entorpecen entre sí.
4. Dificultades en la comprensión, organización y coordinación de la participación de las propias comunidades afectadas como sujetos y no objetos del cambio social-urbano o viceversa.
5. La poca visibilidad y comprensión de las fases de elaboración de programas, planes y proyectos, implicó una inexistencia de aparentes resultados, sin política de promoción y desarrollo de la conciencia de lo avanzado hacia los afectados para que se apropiaran de tales avances.

6. La disolución del Equipo inicial al ser removida del cargo de dirección la líder del Programa, con lo cual se modificaron los lineamientos del mismo.

El Surgimiento de la Misiones:

Con el fracaso de otros programas, no solo en el campo de la vivienda, sino en salud, alimentación y atención sectorial de poblaciones en condición de marginación, el gobierno del presidente Chávez inicia, precisamente luego del intento de su derrocamiento en abril del año 2002, un conjunto de actuaciones políticas que lo llevan a establecer un nuevo modo de implantar programas sociales que el mismo denominó Misiones. Por convenio con la república de Cuba e iniciativa del alcalde de Caracas, Freddy Bernal, el presidente trae un programa de atención médico de familia a los barrios de Caracas y luego extendido a todo el país. Este programa o Misión Barrio Adentro inauguró una suerte de implementación de atención de emergencia paralela, del Estado Socialista prefigurado por Chávez, como respuesta al Estado Democrático existente, que según sus palabras “no terminaba de morir y el otro no terminaba de nacer”.

Hemos resaltado este aspecto del surgimiento de la respuesta política de las misiones precisamente en este trabajo de investigación, por la connotación que tiene en el establecimiento de un nuevo paradigma de actuación gubernamental en Venezuela. Es decir que ante la inoperancia gubernamental por medios tradicionales, causada por la inoperancia del Estado existente, según el propio presidente Chávez y su equipo de gobierno, con base a los tipos o modos de actuación asumidos por ellos, han concluido que las instituciones anteriores y sus experiencias entraban el proceso de cambios que tendiese al diseño de nuevas instituciones y organismos aptos para dar respuestas eficaces a las problemáticas, que como la vivienda, confronta la sociedad venezolana.

Para enfocarnos de nuevo al caso vivienda en Venezuela, como grave problemática, es pertinente y oportuna que hagamos la reflexión siguiente:

¿Qué concepción o modelo de desarrollo nacional se está intentando llevar a cabo en este país suramericano?

Podemos afirmar, como consta en las múltiples entrevistas e informaciones de prensa revisadas, así como en el plan de gobierno propuesto por el candidato Hugo Chávez en 1998, que éste propagó un discurso sobre la necesidad de crear nuevos ejes de desarrollo en Venezuela. Específicamente el desarrollo del eje Orinoco-Apure, que va desde el centro-este del territorio al centro-oeste del mismo⁴⁰, conllevaría el atraer el asentamiento de poblaciones, industrias, crecimiento económico y por tanto estabilidad de empleos, reordenamiento en la ocupación del territorio y una verdadera perspectiva de progreso.

Este concepto impulsor del reordenamiento del territorio, su ocupación y su aprovechamiento llegó tan enfático con el inicio del gobierno de Chávez, que éste decidió parar las inversiones del metro de la ciudad de Caracas, no comprendiéndose que las ciudades son como un barco trasatlántico gigante que por inercia no tiene freno automático que la detenga. Solo políticas públicas de largo aliento pueden transformar tales realidades.

Continuemos ahora a partir del surgimiento de esta respuesta política al fracaso en el tratamiento de la problemática de vivienda en los primeros años de Chávez, con la revisión de su gestión a partir de este año 2002.

El gobierno en tributo a su intento de golpe de Estado del 4 de febrero de 1992 promulga, ese mismo día del año 2002, el Decreto Presidencial N° 1666 que crea la Oficina Técnica Nacional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana y establece los Comités de Tierra Urbana. Estas acciones, si bien tenderían a un enfoque de confrontación, para presionar la expropiación y hasta cuasi confiscación en la realidad de terrenos urbanos por parte del gobierno de Chávez, presionadas por el ala radical de su partido, tuvieron como avance el que se colocó asertivamente la mirada en una de los factores claves de la producción de la solución. Lamentablemente distorsionando al poco tiempo el modo como debía aprovecharse

⁴⁰ Como puede verse en el mapa de Venezuela, capítulo V del presente trabajo, la línea que corresponde al encuentro de las zonas coloreadas en marrón es el eje Orinoco-Apure, dos grandes ríos en tierras despobladas con gran potencial para el desarrollo humano sustentable.

esa claridad en que, para producir solución sustentable y sostenible al problema de la vivienda, el Estado como un todo debe regular a través de los Planes de Desarrollo Nacional, Planes Regionales y Planes Urbanos Locales (Plan de Desarrollo Urbano Local, PDUL) la tenencia y usos de la tierra de modo progresista y realmente revolucionario, más allá de lo que el Estado Centralista y petrolero dependiente pudo hacerlo hasta el 1998. Esto significa el no solo regular el uso sino estimular mediante políticas fiscales y otras medidas que estimularan el desarrollo de nuevos urbanismos para la venta y para el alquiler.

El lanzamiento de la Misión Vivienda y Hábitat se llevaría a efecto en agosto del año 2004. En el año 2005 mediante creación del Ministerio de Vivienda y Hábitat el 11 de abril, según decreto presidencial N° 3 570, el gobierno introduce cambios radicales en su política de vivienda. Promulga la Ley de Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat el 19 de mayo de ese 2005, con lo cual cambia la organización y en general su modelo conceptual de solución de la problemática de Vivienda en Venezuela. El gobierno se plantea un reto ante su fracaso en la gestión de producción de nuevas viviendas, pues en más de siete años de su ejercicio no se había llegado a construir ni doscientas mil nuevas viviendas formales en el país. Dentro de este proceso de definiciones, el campo de la autoconstrucción comienza a ser junto a lo que él denomina un plan social que cambie “los cuarenta años del modelo habitacional “punto-fijista” en clara alusión al periodo previo de los 40 años de gobiernos anteriores (1958-1998).

La Ley de Asentamientos Urbanos Populares en el año siguiente 2006, consolida la intención ya registrada anteriormente en el decreto presidencial del 4 de febrero de 2002 en relación al otorgamiento de títulos de propiedad a los habitantes de los barrios localizados en ejidos, tierras baldías o bienes del dominio público. Como avance se reconoce la prohibición expresa de la Ley de las invasiones u ocupaciones ilegales de terrenos públicos o privados, lo que vino a temperar un poco la situación antes de las elecciones de ese año para miles de propietarios que veían amenazadas sus parcelas o terrenos.

Con el triunfo electoral del presidente Chávez en las elecciones de fin del año 2006, se produce una renovación de expectativas sobre el tema vivienda por parte de

la población necesitada. El déficit se acrecentó durante estos primeros ocho años gobernados por Chávez debido a la ausencia de definición clara de un plan estratégico para abordar y resolver esta problemática y por consiguiente la baja producción pública directa de viviendas y la escasa participación privada en la ejecución de proyectos habitacionales.⁴¹

La Asamblea Nacional por otra parte ya había decidido proteger mediante ley los adquirientes de vivienda que desde el año 1996 hasta el 6 de diciembre de 2002, cuando entró en vigencia la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, requerían defensa del Estado frente a modalidades de financiamiento conculcadoras del patrimonio familiar en tiempos de inflación. Así miles de familias de la llamada clase media que entraron en problemas de pagos, por la aplicación de la modalidad de créditos indexados y doble indexados. Con la promulgación de esta “Ley Especial de Protección al Deudor Hipotecario de vivienda”⁴² ponía al Estado a cumplir la función defensora de la estabilidad familiar (vivienda principal), a asumir su rol regulador de la actividad económica al tiempo que atendía también su misión social subsidiaria de los componentes necesitados del apoyo tal soporte oficial. La Ley se transforma así en una suerte de seguro del hipotecado, que por vía de esas modalidades financieras aberrantes, en una economía inflacionaria, perdería su vivienda y otros bienes, al afrontar la acumulada deuda, frente a sus disminuidos ingresos reales y el aumento de los precios, no solo de la hipoteca de la vivienda sino de los precios en general de los demás bienes y servicios.⁴³

El gobierno retomando la idea de atacar el tema de financiación de la vivienda establece el 5 de marzo de 2007⁴⁴ la cartera bruta de crédito bancario dedicado a la vivienda en un 10% con carácter obligatorio. Dicha cartera debe estar distribuida la

⁴¹ De acuerdo a cifras difundidas por la Cámara Venezolana de la Construcción, para 2004 y 2005 la ejecución de nuevas soluciones habitacionales del sector fue de apenas 4200 y 10 750 viviendas respectivamente.

⁴² Gaceta oficial N° 38 098 del 3 de enero de 2005.

⁴³ El subrayado de parte de este investigador se debe a la intención de dar relevancia a este análisis para la discusión. Los sectores bancarios y de promotores de viviendas, tendían a considerar los créditos indexados un buen instrumento para asegurar la posibilidad de pago del adquiriente, manteniendo el monto de la cuota mensual en caso de aumento de las tasas de interés, pero pagando cuotas extras al final de un periodo y/o agregando la diferencia al monto adeudado y pagando intereses sobre el mismo. Esto por supuesto condenaba a la pobreza al deudor hipotecario, como condenó a los labriegos franceses las condiciones oprobiosas de impuestos sobre sus cosechas hasta la llegada de la Revolución Francesa. El problema es la economía inflacionaria y es ella la que debe corregirse. Por ello el Estado efectivamente debía intervenir ante este fallo del mercado.

⁴⁴ Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 353 155 del lunes 5 de marzo de 2007.

mitad, es decir el 5% aplicado a créditos hipotecarios a largo plazo para la adquisición y autoconstrucción de vivienda principal, dirigidos a grupos familiares con ingresos mensuales que no excedan las quinientas unidades tributarias, a los fines de aplicarle la tasa de interés social mínima fijada por el organismo competente. La otra mitad, 5% restante, aplicado a créditos hipotecarios a corto plazo para la construcción de vivienda principal. Luego el decreto establece, para cada 5%, una división de cómo se debe distribuir tal porcentaje y especifica:

- a) para largo plazo: 2,5% para grupos familiares con ingresos hasta 150 unidades tributarias y 2,5% para aquellos que excedan las 150 unidades tributarias y
- b) para corto plazo: 2/3 para ingresos hasta 55 UT. (unidades tributarias) y 1/3 para ingresos mayores a 55 UT y menores a 150 UT.

La legislación en base a la fijación de la tasa tributaria, es decir el monto que por política fiscal se establece, con base a los análisis económicos del Banco Central de Venezuela, para el pago de los impuestos, es adecuada pues permite ir indexando de acuerdo a tales análisis dicha tasa tributaria, sin que pierda vigencia la legislación dictada con uso de tal parámetro.

Debida a la débil inversión privada en construcción de nuevas viviendas durante los años precedentes 2004, 2005, 2006, el gobierno, que ya llevaba ocho años en funciones (1er periodo 1999-2000 cambio constitucional-elecciones más 2do periodo 2001-2006); con una gestión fracasada de construcción menor a 200 000 viviendas por parte del sector público y empeoramiento de la situación física de los barrios (según concuerdan cifras y los propios análisis oficiales, los de la Cámara Venezolana de la Construcción y otras organizaciones), decide asumir directamente el control de ciertos factores claves de producción y estatiza las empresas productoras de acero (cabillas y perfiles de acero) de la región industrial de Guayana, así como también la estatización de las mayores empresas cementeras del país.

El Estado, antes de Chávez, entendió como una política necesaria el privatizar empresas del Estado en pérdida, por mal manejo de las mismas, pero porque entendió también que no era su rol el ser Estado Empresario. Chávez enfrentó el tema internacional pues es Argentina la empresa que había comprado la Siderúrgica del

Orinoco, (SIDOR) años atrás, así como en los casos de las cementeras en manos mexicanas y francesas, Cementos Mexicanos (CEMEX) y Lafarge, respectivamente.

Los errores y fracasos del gobierno se fueron atenuando al pactar parcialmente con las empresas privadas constructoras-promotoras de viviendas sociales. Surge el problema de las ganancias y la inflación como puntos de discordia. Los empresarios conciben, en un marco de alta inflación, el contrato de promotor de viviendas versus adquiriente bajo la modalidad de cierta indexación o ajuste al precio estimado de la obra, por lo que se dan conflictos entre las partes. Esto comportó una oportunidad de ganancia política al gobierno con sus intervenciones “anticapitalistas” asumiendo decenas de proyectos en construcción residencial iniciadas por el sector privado, en todo el territorio nacional, bajo la premisa del combate a la especulación, en una nueva fase de manejo de su política de vivienda.

La Ley Habilitante

Los acontecimientos climáticos del año 2010, de los cuales fue advertido el gobierno, por este investigador por cierto, en relación al alto riesgo por suelos ya erosionados que a causa de lluvias anteriores producirían daños a miles de familias en Caracas y en todo el territorio nacional, asunto que lamentablemente ocurrió, hizo que finalmente el gobierno reaccionara y ante la emergencia solicitase a la Asamblea Nacional aprobar una Ley Habilitante para legislar en dicha emergencia sobre gran cantidad de materias. Según el apoyo parlamentario que le concedió tal Ley Habilitante y su propio gabinete justificara a posteriori, el gobierno sin duda fue audaz al asumir las consecuencias de su propia incapacidad, sumada a la de gobiernos anteriores, disponiendo la ubicación “temporal” en refugios de miles de familias afectadas. Ya algunas llevan dos y tres años en los mismos. El gobierno habilitó refugios en edificaciones de la propia administración central, una cuota para cada Ministerio y colocó el tema vivienda como prioridad en manos de todos los ministros. En la Fuerza Armada, en el sector turístico, sanitario etc. Ha tomado terrenos privados y públicos. Expropiando o más bien confiscando. Está utilizando terrenos, antes zona exclusiva de fuertes militares, tratando de dar una respuesta

efectiva mediante convenios internacionales con Rusia, Bielorrusia, China, Irán etc. para la construcción masiva de viviendas en las ciudades ya existentes.

En Caracas, ciudad colapsada por los malos servicios de vialidad y transporte público, el presidente ordenó a su designado Ministro Especial para la “Transformación revolucionaria de Caracas” que construyera viviendas por doquier, lo que nos coloca obligadamente frente a la reflexión originaria del deber del Estado para con una transformación verdaderamente revolucionaria del hábitat, que permita un reordenamiento en la ocupación del territorio nacional y la elevación de la calidad de vida de los ciudadanos. Miles de venezolanos ya habían comenzado antes del 2010 a abandonar más que su ciudad, Caracas, su propio país, desconsolados por la inseguridad y el caos en que se ha convertido vivir en las principales ciudades de Venezuela.

La Gran Misión Vivienda Venezuela:

Se consideró oportuno, por el análisis de los actores como se recomienda en nuestra metodología de la investigación, exponer la experiencia directa producto del esfuerzo como ingeniero en conexión con el tema de riesgo hidráulico. Se visitó y alertó, a través de un ex compañero de la maestría en Ciencia Política (que compartimos aulas con el propio ex presidente Chávez en la Universidad Simón Bolívar), estrecho colaborador del presidente, al cual se le entregó parte de los análisis que se venían haciendo para esta investigación, con un conjunto de recomendaciones específicas de urgencia, las cuales se le proporcionaron para que se los hiciera llegar al presidente y se le pidió audiencia, la cual por las vías burocráticas no llegó a tiempo.

En septiembre del año 2010, ante la preocupación derivada de las visitas de campo por el ejercicio profesional, se pudo observar el grado de fatiga en los suelos de los cerros de Caracas y el alto riesgo que corrían, y corren aún, las vidas de cientos de miles de habitantes de esas zonas humildes de la ciudad. Esto pudo verse en la pasada Figura 4. En diciembre de ese año los eventos de alta pluviosidad provocaron cientos de miles de damnificados, que el gobierno atendió de emergencia. Decidió ocupar con los damnificados áreas de edificaciones de las sedes del gobierno, en los diferentes ministerios, e inclusive

en el propio palacio presidencial de Miraflores. Estos acontecimientos sin duda estremecieron a la nación y al gobierno mismo, provocándose por orden del presidente la activación de esa redefinida nueva “Gran Misión Vivienda”.

El gobierno venezolano dentro de su búsqueda de reorganizar su gestión creó, lo que denominaron “la nueva institucionalidad revolucionaria”: el “Órgano Superior del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat”, presidido por el propio Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, y coordinado por designación presidencial por el Vicepresidente para el Desarrollo Territorial, que a su vez es Ministro del Petróleo, Presidente de PDVSA, y a su vez es Vicepresidente para la región Occidental del Partido socialista Unido de Venezuela: Rafael Ramírez.

En torno al tema de la propiedad mediante decreto publicado en Gaceta Oficial del jueves 7 de abril de 2011 el texto dice:

“El Estado garantiza el derecho de propiedad familiar y multifamiliar como manifestaciones concretas del derecho de propiedad constitucionalmente establecido”.

Esta ley regirá para las soluciones habitacionales previstas en la nueva “Misión Gran Vivienda Venezuela”. Observemos como el Estado intenta regular este derecho definiéndolo:

“El derecho sobre la vivienda destinada única y exclusivamente al uso, goce, disfrute y disposición por parte de la unidad familiar, en los términos previstos en la Ley de Emergencia de Terrenos y Vivienda”

A modo de reflexión de este capítulo

El tema vivienda se ha paseado durante estos catorce años de gobierno por consideraciones e intentos de implementación de políticas públicas de diversa índole. Finalmente en los tres últimos años, desde el año 2010, con el fenómeno de damnificados por las lluvias, a esta parte del año 2012 donde se acota la presente investigación, pareció haberse comenzado a entender, por más amplios sectores de la

vida nacional, que la atención a la problemática de vivienda requiere fases de transición y reacomodos que implicarán un cambio del modelo de Estado, que hasta ahora hemos podido darnos los venezolanos.

Sin embargo, no parece estar claro, aún, que un grado básico de consenso político-social, dentro de la república, es indispensable para abordar exitosamente ese reto. Debe ser más allá de la implementación temporal de ciertas políticas públicas acertadas de un gobierno específico, un reto nacional la definición de un nuevo rol de Estado y más allá..

La creación de un nuevo Estado, capaz, eficiente y eficaz, que pueda administrar modernas y apropiadas políticas públicas, de forma consistente, durante una época o periodo histórico suficiente es vital.

Provocar cambios, verdaderamente revolucionarios, en la conformación de una sociedad equilibrada, solidaria y sana socialmente, debida a su cohesión e igualdad de derechos, depende del logro previo de un consenso básico necesario.

Las legislaciones preparadas como resultado de coyunturas y/o emergencias en Venezuela, como suele también ocurrir en muchos países, han provocado desaciertos y pérdida de rumbo, por confusión del diagnóstico de las verdaderas causas de los problemas que están presentes de manera secular en este país (Dahl en su obra “La Poliarquía” señala como las sociedades y sus gobiernos se equivocan en sus diagnósticos producto de tales situaciones).

Es preciso analizar la matriz de temporalidad en importancia del problema, desde el cuadrante de lo muy importante versus lo muy urgente, junto a la otra matriz de condicionantes intrínsecas y del entorno, o matriz DOFA descrita en estudios anteriores: a) Debilidades, b) Oportunidades c) Fortalezas y d) Amenazas, para así producir una agenda pública que atienda desde las Fortalezas del Estado sumadas a las propias Fortalezas de la sociedad.

Un conjunto de planes estratégicos que permitan atender tal problema de manera consistente en el tiempo. Identificar las oportunidades, evaluar las debilidades y amenazas, producir respuestas de coyuntura que en la medida de lo

posible vayan en la dirección de los cambios permanentes o se desvíen lo menos posible de éstos, para así optimizar el uso de los recursos disponibles. La sustentabilidad y sostenibilidad de las políticas públicas entonces no se verá sometida a situaciones de coyunturas o improvisaciones, que luego pagan caro las sociedades pues los gobiernos pasan y el daño provocado queda.

Las llamadas ventajas comparativas climáticas existentes en un país tropical como Venezuela, la disponibilidad de caudalosos ríos en el eje central (eje Orinoco-Apure), junto a tierras fértiles para la actividad agropecuaria, son por un ejemplo para el análisis de oportunidades que debe atender la agenda del Estado venezolano en el cuadrante de lo muy importante versus lo menos importante. La preservación de las fuentes de agua y los puntos logísticos como el lago de Maracaibo, cuya salida al mar a través del canal hacia el golfo de Venezuela produce salinización, y la contaminación cuando ocurren derrames petroleros dentro del lago por no sacar esta navegación hacia el golfo, mediante un puerto de aguas profundas en el mismo. La ausencia de una acertada política de Estado para la minería, que permita la adecuada explotación de estos recursos junto al asentamiento ecológico de las poblaciones que trabajan las minas.

El desarrollo armónico de la nación, con sus distintos sistemas ambientales y sus distintos actores e intereses, precisa la comprensión de la necesidad de un acuerdo nacional de cara al establecimiento de políticas de Estado que superen la conflictividad a lo interno del país político, que lucha por el control del poder basándose en la supuesta imposibilidad de llegar a acuerdos nacionales sobre tales desarrollos. Entendida la política como función de una relación amigo-enemigo, bajo una visión prusiana-militarista del Estado, a la manera de Friedrich Smith, se concibe como la única manera de actuar la subyugación del otro como tesis de solución del conflicto que se torna existencial. Se busca hacia lo interno el trato descalificador y de aniquilamiento moral y aún de vida, de los actores que no le son incondicionales. Así también en lo internacional se concibe la búsqueda de los aliados internacionales también frente a lo que se considera como la amenaza latente del imperio por destruir “la oportunidad revolucionaria”. En estos términos se sacrifican las oportunidades que se han presentado, por causas exógenas al país, como la debida al conflicto en el medio oriente y los ingentes recursos que por el alza de la renta petrolera se ha

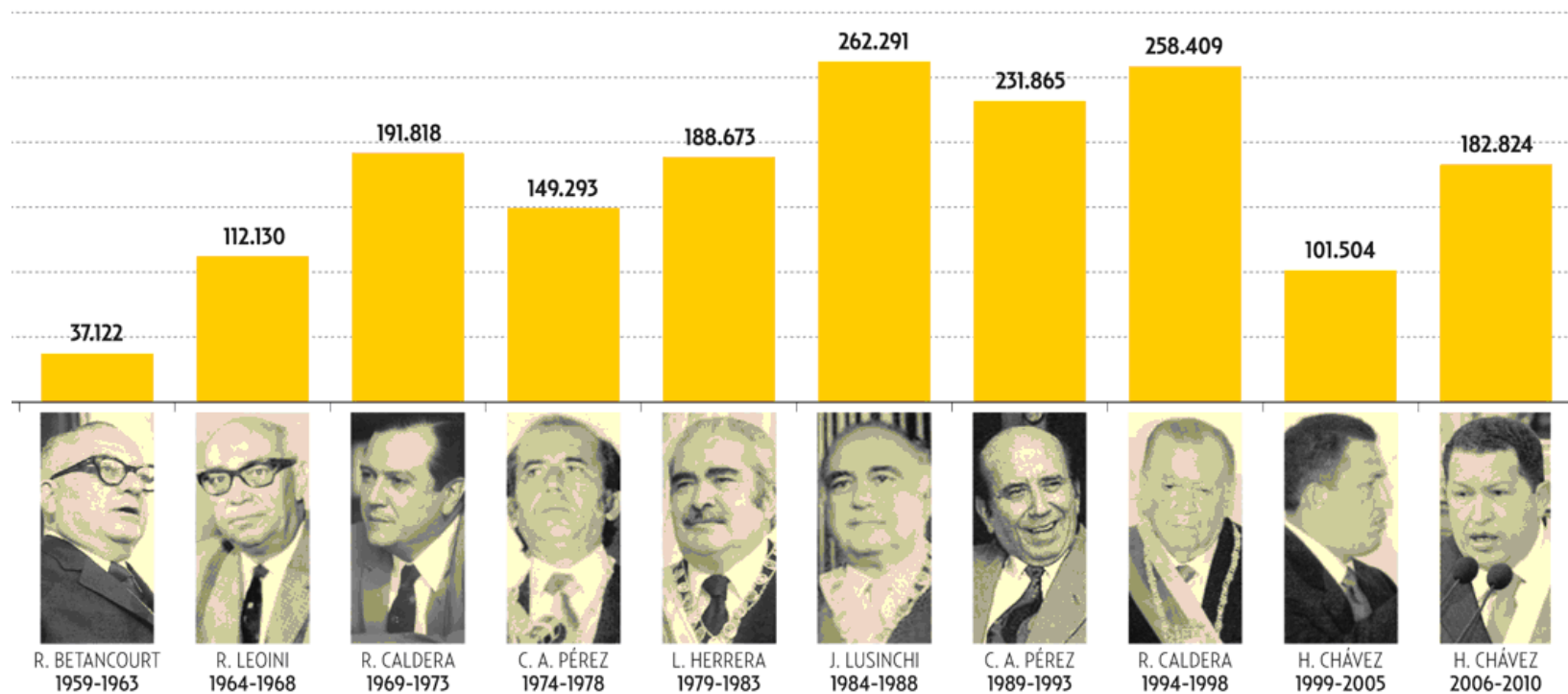
producido, desviando los esfuerzos por construir consensos y avances en la conformación de instituciones permanentes, modernas, fuertes, de un Estado eficaz, en beneficio de una nación en vía de una verdadera oportunidad de desarrollo.

Este presente estudio investigativo del caso de la vivienda en Venezuela demuestra la inadecuada consideración de la importancia del factor de las infraestructuras en América Latina, como pudo haber sido escogido así cualquier otro caso importante del desarrollo de las mismas. Esa poca importancia concedida a la inversión permanente y estratégica del Estado para reordenar la ocupación del territorio y desarrollo de las ciudades mediante políticas públicas de inversión directa de porcentajes superiores al 4 % del PIB, al menos, y el estímulo de la inversión privada que sumen igual cantidad para inversiones continuas por al menos los próximos veinte años (Fay y Morrison, *Infraestructura en América Latina y el Caribe*, Banco Mundial, Bogotá 2007).

En el caso que nos ocupa hemos recogido la publicación de un resultado, en términos brutos, que muestra la baja y oscilante cantidad de viviendas construidas en estos últimos cincuenta años por los distintos gobiernos venezolanos. Los datos mostrados en nuestra investigación, Figura 5 Construcción de Viviendas por Gestión Gubernamental, reflejan cifras absolutas de construcción de viviendas por los gobiernos venezolanos durante el periodo democrático (1958-2010). De allí puede desprenderse que ha habido una atención relativa en todos los gobiernos para atacar el déficit de vivienda social de los sectores de rentas bajas y medias bajas. Desde la construcción directa de las mismas en los años sesenta, hasta la contratación pública de empresas privadas a tal fin. Sin embargo la ausencia de una definición clara del rol del Estado en relación al desarrollo urbano y la vivienda, bajo una estrategia de desarrollo nacional, coherente, integral, consensual, prioritaria, de inclusión de todos los actores: Estado (gobierno nacional, poder legislativo con sus organizaciones políticas que lo integran y sus asesores del sector, el poder judicial); Empresariado Nacional (más allá de solo la Cámara de la Construcción y la Cámara Inmobiliaria y el sector financiero, ya que el tema de desarrollo urbano y vivienda afecta toda la sociedad), las universidades y centros de conocimiento, una representación de las organizaciones comunitarias de vivienda y demás organizaciones vinculadas. La búsqueda de un consenso deberá realizarse mediante una metodología de consultas sucesivas e integrando representantes de cada sector por temas específicos, como hemos descrito.

Tierra, Trabajo, Capital, serán los factores de producción intrínsecos a evaluar conjuntamente con los aspectos sociales específicos de subsidiaridad a ser contemplados y los planes de desarrollo nacional de reordenamiento territorial e incentivos a la ocupación e inversión público-privadas en los nuevos ejes de desarrollo productivo del país.

CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS POR EL SECTOR PÚBLICO



Fuente: Cámara Venezolana de la Construcción, Memoria y Cuenta del Ministerio de la Vivienda. Infografía: Diario El Universal

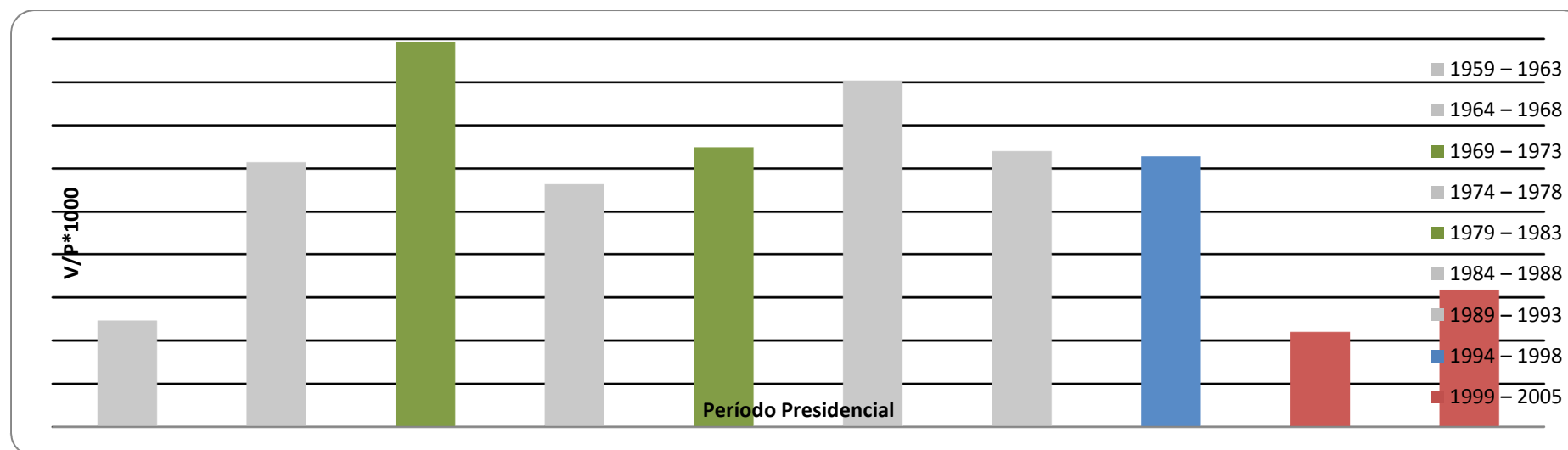
FIGURA 5. Construcción de Viviendas por Gestión Gubernamental

En muchas ocasiones, las pasiones del análisis de hechos recientes distorsiona un tanto el estudio más sereno y científico de los resultados que arrojan tales búsquedas. En el caso que nos ocupa se recogió la publicación periodística mostrada anteriormente, en términos brutos, de la cantidad de viviendas construidas en estos últimos cincuenta años durante distintos gobiernos (Figura 5), pero es necesario realizar precisiones como la que hacemos en el Gráfico 24 (elaboración propia), donde afectamos tales cifras por el aumento de la población (a escala por cada mil habitantes). Al crecer la población también lógicamente aumenta la consideración de las necesidades sociales y debería crecer de tamaño la economía del país, lo que no siempre sucede desafortunadamente, y no se produce entonces a ese ritmo requerido.

Por ello puede apreciarse que en determinados años crece la barra del indicador y baja en otros seguidamente, con lo cual se demuestra la fluctuación de la producción de viviendas, mientras que el ritmo de crecimiento de la población venezolana continúa su crecimiento cuasi constante, como ya hemos mostrado anteriormente (ver nuevamente Gráfico 1).

Al correlacionar el crecimiento de la población con el número de viviendas producidas por gestión gubernamental, observamos en cifras lo que antes se comentó de la necesidad del crecimiento de la economía versus el crecimiento de la población (capítulo II. Marco Histórico), sobre la disminución del ingreso Per. Cápita década 1976-1996 (Francés, 1999).

GRÁFICO 24. Construcción de Viviendas por el Sector Público



Indicador por cada mil habitantes Fuente: Elaboración propia

PERIODOS	POBLACIÓN (P)	CANTIDAD DE VIVIENDAS (V)	V/P*1000
1959 – 1963	7.523.999(*)	37.122	4,93
1964 – 1968	9.122.761(**)	112.130	12,29
1969 – 1973	10.721.522(*)	191.818	17,87
1974 – 1978	12.619.129(**)	142.293	11,28
1979 – 1983	14.516.735(*)	188.673	12,99
1984 – 1988	16.311.000(**)	262.291	16,08
1989 – 1993	18.105.265(*)	231.865	12,81
1994 – 1998	20.579.738(**)	258.409	12,56
1999 – 2005	23.054.210(*)	101.504	4,40
2006 – 2011	28.800.000(*)	182.800	6,35

(*) Censo oficial (**) promedio entre periodos censados

CAPÍTULO VIII

ESTADO Y ALIANZA PÚBLICO-PRIVADA

Es por lo menos curioso hacer notar que el Estado venezolano, que ya desde hacía muchos años poseía múltiples tipos de asociaciones y convenios con la empresa privada para la explotación del negocio petrolero, sin embargo no había establecido de manera funcional, hasta mediados de los años noventa, la modalidad de participación del sector privado en el desarrollo de obras de infraestructuras y servicios públicos, para su construcción, explotación y retorno al Estado, bajo régimen de concesión.

La participación del sector privado en este terreno de provisión de bienes y servicios públicos ha adquirido gran importancia, por la situación de necesidad del Estado moderno actual, que requiere ingentes recursos financieros y tecnológicos, ante las crecientes demandas sociales que los países se ven obligados a atender.

El basamento inicial de estas alianzas es que por condición intrínseca de carácter monopólica del bien o servicio de que se trate, debe ser regulado cuidadosamente por el Estado. Estas características que lo hacen un monopolio natural, como en los casos del servicio o red de distribución eléctrico, la recolección de desechos sólidos en un sector de la ciudad, la conexión ferroviaria o por vías expresas (autopistas de peaje) entre dos ciudades o hasta el servicio vital de abastecimiento de agua potable, pueden ser desarrolladas como sabemos por el sistema de alianza público-privada en contratación bajo régimen de concesión.

En Francia, por ejemplo, sabemos que el abastecimiento de agua potable y el saneamiento son libremente organizados por los municipios. Esa libertad de organización es resultante de un principio constitucional (artículo 72 de la Constitución de 1958) de libre organización de los municipios, con ampliación de las

responsabilidades municipales a través de leyes de descentralización. (Ministerio de Obras Públicas, Francia 1994).

Habiendo tenido la oportunidad profesional de vivir la experiencia del desarrollo de la reorganización del sistema de agua potable en Venezuela, como director de la primera empresa hidrológica Hidrocentro (1991), podemos señalar como los procesos se han quedado hasta el nivel regional de cuenca, en los estados, sin municipalizarse. Luego como primer director de Concesiones Viales y de Infraestructuras de Venezuela, para elaborar el programa y desarrollar los primeros proyectos, responsable de esta área dentro del Ministerio de Transporte y Comunicaciones y luego el Ministerio de Desarrollo Urbano,. Ley del año 1994, afirmamos que en la actualidad esos programas han desaparecido. Por ello nuestro trabajo incorpora a la discusión este aspecto, que sin duda aporta la reflexión sobre el cómo redefinir el modelo de Estado.

Durante cursos de formación en esta especialidad de concesiones realizados en Chile, Argentina y Estados Unidos, en tal condición de Director General designado para este novel programa en Venezuela, se pudo constatar el inmenso campo de oportunidades que este modelo de Participación Público-Privada tenía y aún tendría para Venezuela si se adoptasen las políticas públicas correctas para implementar dicho programa (Public-Private Partnership PPP, como es conocido en los países de habla inglesa).

En tiempos de alza de los precios petroleros o baja de los mismos, que marcan los ciclos y contra ciclos de la economía del Petro-Estado venezolano, se precisa la comprensión de las ventajas y gran dinamismo que aportaría junto a sus capitales y tecnologías, el sector financiero nacional e internacional y de las empresas especializadas. El crecimiento con desarrollo de la economía nacional, es más que una oportunidad una responsabilidad para con los miles de ciudadanos que el Estado por sí solo no ha logrado atender, ni parece en el futuro próximo estar en capacidad de hacerlo, para prestar servicios e infraestructura pública en la cantidad y con la calidad requerida por el conglomerado nacional.

Cuando nos detenemos a reflexionar sobre la realidad venezolana y las graves fallas del Sistema Eléctrico Nacional, por ejemplo, nos preguntamos si se será posible

diseñar una política pública que permita que, además de las cuantiosas inversiones que el Estado debe realizar y realiza en la fase de generación o producción eléctrica más la fase de transmisión, se puedan licitar y contratar servicios de distribución y comercialización por ciudades para la optimización del precio que paga el abonado por tal servicio.

Se podrían establecer tarifas diferenciales como incentivos a las ciudades donde es más económico para el Estado transmitir la energía producida, con descuentos para incentivar el traslado de las poblaciones a éstas ciudades más económicamente viables.

Lo mismo aplicaría para otros servicios, como el suministro del servicio de agua potable. El Estado tiene que construir descomunales represas, afectando grandes extensiones de tierra, para acumular en estos reservorios cantidades que hagan posible el luego transportar y distribuir con grandes dificultades y costos estos suministros. ¿Por qué no es posible incentivar el traslado de poblaciones o su permanencia y crecimiento donde existe agua directa desde tomas de ríos muy cercanos con tierra fértil para la agroindustria?

¿Por qué no sería posible que el Estado promoviera la participación privada en la construcción de sistemas de transportación de pasajeros de alta velocidad realmente de última generación? Se conectarían ciudades satélites a distancias que hoy parecen lejanas. Estos incentivos al traslado de las nuevas familias y la permanencia de otras que aún viven en estas ciudades periféricas se pueden lograr con el correspondiente impacto positivo de reordenamiento de la ocupación del espacio territorial venezolano. El nacimiento de nuevas oportunidades de desarrollos y empleos, así como un proceso de construcción de urbanismos y viviendas más equilibrado y accesible en precios y financiamientos al necesitado de vivienda se lograría de este modo.

Corporaciones Internacionales como la Corporación Andina de Fomento (CAF) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han servido para la financiación de grandes obras de infraestructuras y servicios en América Latina a través del sistema tradicional de préstamo-endeudamiento para contrataciones públicas que pagan los Estados. Este modelo en cambio donde el Estado usa su gran

poder de generación de desarrollo, sin endeudarse, con solo saber asumir su rol estratégico de ser el que establece un marco regulador eficiente y eficaz, una marco jurídico creíble y en cada caso específico el establecimiento del modelo económico financiero bajo el cual se recupera la inversión con rentabilidad adecuada, atractiva y sostenible. Así el éxito compartido del “cliente –usuario” que paga la tarifa resultante con satisfacción de su necesidad y es amparado por el Estado y por sus propias organizaciones no gubernamentales de usuarios, por una parte, y el prestador-empresario quien suministra el bien o servicio en calidad y cantidad de satisfacción por un precio que bien lo remunera y permite la sostenibilidad del servicio, por la otra, hace a ambas partes ganadoras, en la relación ganar-ganar con el Estado como garante.

El hecho de liberar al Estado de ciertas cargas de inversión directas en algunas de infraestructuras y/o servicios públicos, le permitirá disponer de mayores recursos para urbanismos y viviendas sociales a ser financiadas con el carácter de subsidiaridad que tiene y deberá seguir teniendo el Estado, en la búsqueda distributiva del bienestar y la cohesión social tendente a una sociedad equilibrada y sana.

El impacto que causa en todo el entramado de vertebración del Estado en el territorio, la ocupación del mismo por sus habitantes, los distintos modelos de inversión que los países pueden innovar para procurar crecimiento con desarrollo y por tanto calidad urbana y viviendas dignas para sus poblaciones, nos hace pronunciarnos por ésta, más que posibilidad, obligación de los administradores del Estado, es decir los gobiernos, de incentivar la participación privada en la provisión de bienes y servicios públicos mediante nuevas fórmulas. Es el deber que tienen de asegurarse del manejo de todos los conocimientos y conceptos para la correcta aplicación de nuevas políticas públicas, dentro de los desarrollos de las infraestructuras y servicios, para satisfacer las necesidades de hábitat y vivienda de sus ciudadanos.

La limitada experiencia venezolana

Era para 1994 tan difícil la situación presupuestaria del Estado venezolano, que la salida del Decreto N° 138, con Rango Y Fuerza de Ley Orgánica, del 20 de abril de ese año, que por vía habilitante promulgó el presidente Rafael Caldera, se convirtió en una oportunidad para atender la necesidad de culminar obras en proceso e iniciar otras. Las expectativas creadas porque el funcionamiento de este sistema fuera sustituto de la aportación pública de fondos para atender necesidades fueron exageradas, por la inexperiencia y desconocimiento en tal materia.

El programa que se diseñó en 1994, de obras a ser potencialmente otorgables para ser desarrolladas en contratos de Participación Público Privada (concesión), contempló proyectos de vías expresas muy importantes: como la autopista al aeropuerto internacional de Maiquetía que conecta a Caracas con el mundo, como también con el puerto de La Guaira, segundo en importancia después que la descentralización convirtiera al Puerto de Puerto Cabello, en el estado Carabobo en el más eficiente e importante de Venezuela⁴⁵. Otras vías importantes hacia el oriente del país, edificaciones de terminales interurbanos de pasajeros a lo extenso del territorio y obras del sector industrial, como mataderos de ganados, fueron previstas. Estos equipamientos eran, en cantidad y calidad, muy deficientes.

Solo tres proyectos llegaron a otorgarse y dos a ejecutarse en el periodo presidencial de cinco años del presidente Rafael Caldera.

La primera fue la conversión en concesión de una vía expresa en el oriente del país denominada San Juan de Unare- Unare. Esta autopista estaba bajo contrato público ordinario y estaba paralizada por falta de fondos públicos. Así fue como se nos dio la oportunidad de dirigir este proceso y lo reconvertimos en una obra en concesión que logró terminar parcialmente dicha autopista, cobrando el peaje correspondiente.

⁴⁵ El puerto de Puerto Cabello para el año 1997, con su descentralización administrativa, pasó a ser el principal puerto del país con 8,87 toneladas de carga movida versus 1,67 del Puerto de La Guaira. Ocupaba el sexto lugar como puerto de importancia en América Latina y el Caribe y el 88 entre los 100 puertos más importantes del mundo. A consecuencia positiva de haberse iniciado en la etapa democrática de Venezuela en 1989, los gobiernos elegidos directamente frente a la anterior designación por parte del presidente de la república. González del Castillo, Luis E. (2000) "Puerto en el Golfo de Venezuela, actores e intereses en nuestro comercio internacional" Universidad Simón Bolívar. Págs. 73, 75 y 76.

La segunda fue desde el Ministerio de Desarrollo Urbano, que en condición de Comisionado Especial dirigimos y otorgamos para la construcción del Primer Terminal de Pasajeros desarrollado bajo esta modalidad en Venezuela, en el estado Aragua, ciudad de La Victoria (a aproximadamente unos 45 minutos de Caracas). Dicha obra se construyó y funcionó bajo concesión hasta que recientemente el concesionario revirtió la misma a la nación, aunque el periodo no se cumplió totalmente ya que bajo la actual administración del Estado, al parecer no se cree en este sistema.

La tercera obra fue la mencionada vía expresa Caracas-La Guaira con su viaducto en peligro de colapso. Sin duda la concesión más importante del naciente programa, la cual se otorgó con ciertas fallas. En opinión de este investigador eran subsanables, pero que el nuevo gobierno de 1999 con el presidente Hugo Chávez al mando decidió rescindir y por tanto el Estado tuvo que resarcir daños a la concesionaria por decisión de instancias judiciales.

El viaducto luego colapsó y la nación tuvo que financiar aceleradamente obras provisionales de enlace de la vía en emergencia y la propia construcción con recursos públicos del nuevo viaducto, a un costo más elevado que el originalmente calculado. La experiencia del fracaso de esta concesión de la autopista expresa Caracas-La Guaira, ha cerrado temporalmente en Venezuela las posibilidades, por ausencia de voluntad política de continuar promoviendo proyectos de alianzas público-privadas. El gobierno del periodo 1999-2012, no se planteó desde un principio un programa de política pública en esta dirección debido a razones ideológicas, las cuales se hicieron evidentes a lo largo de su gestión.

Algunas de las razones del fracaso del proyecto de concesión mencionado, según los análisis de esta investigación fueron:

- 1) Establecimiento de un alcance excesivo del proyecto de concesión, el cual incluía el mantenimiento de la vieja carretera existente entre Caracas y La Guaira. Ello provocó mayores costes a considerar en la oferta de los concursantes por la concesión, y a mayor rigidez también de la oferta-tarifa a los usuarios, elevándola.

- 2) El no producir acuerdos con las comunidades residentes en el Estado Vargas, usuarias obligadas diariamente por trabajo en Caracas, las cuales en consecuencia se opusieron al desarrollo del proyecto de concesión. Prever un pago de alto consumo con descuentos e inclusive subsidios diferenciados era la solución en estos casos. Igualmente se debió concertar un acuerdo básico con los transportistas de carga y transporte público. En Vargas están el puerto marino y aeropuerto que sirven a la ciudad capital Caracas, por lo cual es lógico pensar que este peaje afectaría esos usuarios también.
- 3) El tiempo de la concesión pudo haberse renegociado con la entrada del nuevo gobierno, como todos los otros aspectos, para viabilizar el funcionamiento del contrato de concesión. Treinta años era un plazo considerable, pero la ley aprobada permitía hasta cincuenta años, lo que daba esa oportunidad para la revisión de la tarifa versus el plazo de la concesión. El gobierno optó por no continuar la misma y pagó el rescate exigido en tribunales internacionales por la empresa (alrededor de ocho millones de dólares).
- 4) Se debieron, adicionalmente, buscar otros incentivos al concesionario para bajar la tarifa, como la explotación de sitios en el trayecto como habilitar estaciones de servicio con restaurantes y demás facilidades, las cuales en una vía hacia una zona turística de playas pudo funcionar perfectamente.

El tratar el tema de desarrollo de concesiones viales, de lo que hasta ahora es la experiencia venezolana, podría confundir cuando hablamos de la problemática de vivienda a algún lector que no enlace la idea de la producción de conexión vial con la necesidad de producir movilidad y suelo urbano habitable. No se trata de solo producir viviendas, es imprescindible producir todo el conjunto de infraestructuras urbanísticas que hacen posible habilitar terrenos (suelos) para el desarrollo de las viviendas y el hábitat.

Revisando la bibliografía a este respecto de la habilitación de suelo urbano, para proyectos urbanísticos de vivienda y otros, nos encontramos con varias ideas que en nuestra opinión merece la pena destacar y que mencionaremos seguidamente. Podría ensayarse como proyecto piloto el llamar a concursos de desarrollo de urbanismos para viviendas sociales en Venezuela, como lo sugiere en España el arquitecto Gerardo Roger Fernández (Maldonado, 2010), especialista en valoraciones de vivienda y profesor de la Universidad de Valencia. Éste plantea que el Estado asumiendo su rol urbanizador convoque al propietario de suelo, con potencial de desarrollo urbano, para que participe de los proyectos que el Estado asumirá, sin expropiar, por la vía de acuerdos contractuales que permitan a los emprendedores atender el llamado a concurso para que construyan en tales terrenos (suelos urbanizables) sin la carga ni para el Estado inicialmente, ni para los constructores, del pago inmediato del suelo. Este coste se asumiría por diversas modalidades a pagar dentro de la obtención del desarrollo ejecutado. Especifiquemos algunas bondades de esta posibilidad de alianza público-privada:

- 1) Permite destrabar la situación donde el dueño o dueños no pueden desarrollar por sí mismos el suelo, del cual son propietarios legítimos.
- 2) Evita que tanto el Estado como los empresarios constructores tengan como coste inicial la adquisición por expropiación o compra simple del suelo a desarrollar. Con lo cual se viabiliza el desarrollo en cuestión.
- 3) Se evita el convertir al Estado en empresario directo de construcción, lo que favorece la transparencia de los desarrollos para cumplir la misión real del Estado de ser piloto y no remador.
- 4) Se afianza al respecto el concepto de propiedad privada, estimulando así a los inversionistas. Estos verán un país con oportunidades de negocios, mientras el propietario del suelo es recompensado por la plusvalía producida del desarrollo y no con recursos públicos negociados a menudo con opacidad y temas de corrupción, donde el Estado interviene como empresario directo y descuida otros roles indelegables.

- 5) Se establece un nuevo paradigma de intervención del Estado ganar-ganar, donde el beneficiario final es el ciudadano que obtendrá la oportunidad de habitar en viviendas dignas y bien administradas, produciéndose empleo y desarrollo económico social.

El problema de los actores y los intereses

Dentro de los aspectos claves para la creación de un programa de alianzas público-privadas, está el reconocer y asumir profesionalmente el entorno de implementación de dicho programa, con los actores e intereses que serán relevantes para la exitosa aplicación del mismo. En la experiencia de este investigador estuvo el poder contrastar los procesos de presiones que los distintos intereses ejercen o pretenden ejercer para el logro de sus fines, que no están a menudo enmarcados dentro de los parámetros aceptables de la competencia legítima, por obtener la concesión o contrato de que se tratará la alianza público-privada.

Desde un punto de vista privado es comprensible asumir que el empresario intentará obtener ventajas y reconocimientos a las posibles dificultades o contingencias que puedan afectar la rentabilidad del negocio o evitar que inclusive lo puedan someter a incontrolados riesgos de pérdidas como empresa participante. La definición lo más precisa posible de las condiciones generales y particulares del negocio específico, junto a la previsión de una contratación establecida en términos de estimular el éxito y calidad del producto terminado, es vital. Con reconocimiento de factores de entorno verificables, asociados a riesgos climáticos o demoras no atribuibles a fallas del contratista, así como en su fase de operación dentro del concepto de entorno de riesgo político-económico del país, harán más confiable tanto al proyecto en si mismo como al Estado, disminuyendo el factor de riesgo país considerado por las empresas a la hora de formular sus ofertas.

Por otra parte cuando la institucionalidad es vaga u opaca en sus procedimientos y la intervención de distintos actores gubernamentales lesiona la confianza dentro de la competencia en concursos de alianzas público- privadas, el daño a la mejor obtención de una oferta razonable y ejecutable de parte del privado hacia el Estado sufre distorsiones que pondrán en riesgo el éxito del proyecto. La necesidad de construir fortalezas institucionales, de cara a nuevas oportunidades que

surgirán de aplicar este sistema de alianzas público-privadas en un futuro, es clave sea el caso particular venezolano o en cualquier caso latinoamericano o del mundo. La profesionalización de expertos para la conducción de los proyectos unido al desarrollo de instituciones especializadas, cuya misión permanente sea el desarrollo de estas nuevas modalidades de gestión público-privadas, frente a los funcionarios temporales del llamado botín de cargos electorales, es la esperanza que recomendaría desde la óptica de la experiencia de hacia donde se deben dirigir los esfuerzos en esta materia.

El caso de la licitación de la vía expresa y viaducto Caracas-La Guaira quizás pueden servir como experiencia válida de muchas de las fallas, que por ausencia de concentración de los actores institucionales en su responsabilidad, con el rol que les correspondía y a la transparencia que se debió cuidar al momento de desarrollar la propuesta de concesión y posterior licitación de la misma, provocó graves retardos y descuidos de aspectos de actores fundamentales, que son los beneficiarios como por ejemplo el propio pueblo de Vargas y el sector de transportistas, lo que sin duda alejó las posibilidades del éxito de una concesión piloto que era vital para la prosecución de un programa de esta naturaleza en Venezuela. Allí en funcionarios bien formados, con capacidad y ética, donde la transparencia y el compromiso con la nación deban cuidarse con afán de un alto interés de servicio público a la nación y con retribuciones materiales e institucionales del país hacia éstos, que sean parte clave del diseño de una nueva política pública de gestión en las alianzas público-privadas.

Hemos adelantado hasta aquí esta experiencia por considerarla vital en la comprensión del rol del Estado que debemos revisar ante el reto de diseñar y aplicar modelos de gestión que lo reestructuren y hagan más eficiente y eficaz a la hora de resolver las necesidades reales de los ciudadanos. La ausencia de una cultura política, para desarrollar el modelo de Estado capaz de afrontar estos retos del presente y del futuro en nuestros países latinoamericanos⁴⁶ parece ser aún el escollo principal a vencer.

⁴⁶ Dentro de las experiencias latinoamericanas más exitosas en la aplicación de la concesión de obra pública está el caso chileno. Una publicación reciente: Corporación Andina de Fomento (2010), CAF; (Infraestructura Pública y Participación

Las experiencias del esfuerzo que se ha hecho en Venezuela por desarrollar una sana relación del sector público con el sector privado, a nivel nacional en primer término y con el sector público y privado internacional también, nos revelan la necesidad de profundizar en dichas relaciones público-privadas nacionales e internacionales, para buscar los intereses compartidos, la sinergia y cooperación internacionales, como vía necesaria en el mundo cada día más globalizado en el que hoy vivimos.

Hasta aquí hemos reflexionado sobre el tema de las alianzas público-privadas. En la próxima línea de análisis, del capítulo VIII, haremos una revisión analítico-comparativa, de cómo en otros países han enfrentado las políticas en el tema de la vivienda.

Privada, conceptos y experiencias en América y España, nos revela además otras experiencias en países como México, Colombia, Argentina y España.

CAPITULO IX

ESTADO Y VIVIENDA EN IBEROAMÉRICA.

Se consideró oportuno, para el análisis comparativo de la realidad venezolana con la de otros países de Iberoamérica, el intentar establecer como cada uno enuncia el rol del Estado en esta materia de vivienda y que políticas o programas en esencia se han planteado. Revisando así la literatura disponible encontramos aspectos que por su sencillez nos fueron de gran ayuda para la pertinente evaluación. Atendimos con sumo interés los casos de España y Chile, no solo por la mayor estabilidad y madurez de sus políticas públicas en los últimos años, sino también por sus logros y ejemplos a seguir. Adicionalmente contemplamos como muy importantes de estudiar los casos de Colombia y México. Colombia por ser país fronterizo con Venezuela, con una determinante influencia histórica e impacto sobre las políticas públicas que en Venezuela se han implementado. Desde la ocupación inicial misma del territorio venezolano, allá por el siglo XV (ver en la introducción de esta investigación el marco histórico), pasando por la formación de las repúblicas en Suramérica, siglo XIX, cuando inclusive gracias a las ideas de Sebastián Francisco de Miranda, llevadas a cabo por Bolívar, llegamos a ser un solo Estado: La Gran “Colombia”. Pero precisamente donde se puede apreciar esa manifestación más reciente de su influencia determinante en el caso de la problemática de la vivienda, es desde el pasado siglo XX, con tremendos y permanentes flujos migratorios, que desde este país hermano de Colombia, vinieron hacia Venezuela, con cuyo aumento repentino de población se exigía producir masivamente bienes y servicios que, como es el caso de la vivienda y otros requerimientos urbanísticos, Venezuela no estuvo en capacidad de proveerlos adecuadamente desde su Estado y sociedad.

En la publicación “La crisis de la Economía Española. Análisis Económico de la Gran Recesión”, se destaca la importancia que otorgan dos investigadores al análisis de la inmigración, para explicar el impacto en las políticas de vivienda, que

en términos de lo que en el caso español incidió, según estiman, es “un tercio del auge inmobiliario, tanto en la formación de los precios de la vivienda como en el incremento de las nuevas construcciones” (González y Ortega, 2009: 251).

El caso de México lo analizaremos como el país latinoamericano de mayor importancia relativa, como referente por su tamaño, población, dimensión de su economía y por ser fronterizo con los Estados Unidos, que además tiene un tratado de libre comercio con éste, por lo que sus políticas públicas son de gran importancia comparativa. Un informe contratado por el BID en 1999, concluía que nuestro entorno habitacional es similar al de muchos países de la región y que sus problemas están plenamente identificados (Shlomo, 2000). A continuación se revisa, caso por caso, cada uno de dichos países seleccionados.

VIII.1.- España

El problema de la vivienda en España, analizado desde mediados de los ochenta hasta mediados de los noventa, está relacionado principalmente con un problema de capacidad de acceso de las parejas jóvenes que deseaban establecerse independientemente, debido a los altos precios y condiciones de financiamiento que les imposibilitaba el sostenimiento de tales obligaciones contractuales, en el marco de baja en sus ingresos, por recesión económica, cierre de empresas o baja del ritmo de la actividad empresarial, provocando alto desempleo o sub. empleo.

Existía en España, para el año 1990, según los datos mostrados en la TABLA 16, un déficit acumulado aproximado de 355 500 viviendas.

TABLA 16. Relación de Viviendas Protegidas Terminadas / Necesidad de Viviendas Protegidas

Años	Viviendas protegidas terminadas	Necesidades de viviendas protegidas	Diferencia
1981-1983	383.714	600.000	-216.286
1984-1987	502.517	600.000	-97.428
1988-1990	258.222	300.000(*)	-41.778
	1.114.508	1.500.000	-355.492

(*) Proyección de las anteriores necesidades

Fuente: Gomá -Subirats (1998: 227)

Considérese, que para la Venezuela de ese año (censo de 1990, punto de referencia capítulo III de esta investigación), con una población sensiblemente menor que la de España (aproximadamente la mitad), el déficit registrado era superior a las 800 000 viviendas, (más del doble del de España).

Un informe sobre esta problemática del Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT-1992) señala:

La motivación de este informe parte de la existencia de un problema de vivienda, que afecta esencialmente a estratos sociales de rentas medias y bajas y que se agrava especialmente durante los últimos años, debido al aumento de los precios de las viviendas en las grandes ciudades, y a la inadecuación de las medidas de intervención que venían usándose hasta ahora (Gomá -Subirats ,1998:228).

Aprovechemos esta publicación de Gomá-Subirats: “Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de autores y niveles de gobierno”, para ensayar una reflexión comparativa con el caso venezolano y aporte a la discusión desde esta investigación. Señalaremos (a) sobre lo que dicha publicación establece para el inicio de la década de los noventa (periodo que coincide con nuestro estudio del caso venezolano) y (a’) será nomenclatura de la óptica para los datos de la presente investigación.

a) Existencia de un déficit entre necesidad de viviendas protegidas de obra nueva y viviendas realmente terminadas del orden de las 355 000 viviendas

a') El déficit en Venezuela, con una población censada en 1990 de prácticamente unos 18 millones de habitantes, mitad aproximada de la española, presentaba un déficit de más del doble con más de 880 000 de déficit bruto de viviendas, entre déficit estructural y funcional.

b) Este déficit no pudo ser absorbido, alternativamente, por la oferta, pública o privada, de viviendas en alquiler, ya que se encontraba en proceso de franca recesión.

b') En Venezuela ya no existía oferta pública de alquileres. En cuanto a la oferta privada, debido a la inseguridad jurídica que representaba para los propietarios, ya desde los noventa el recuperar en devolución el inmueble, más los niveles de precios que implicaba arrendar una vivienda privada, prohibitivos para la mayoría de la población de bajas rentas del país, no se producía la solución alternativa temporal, mediante el sistema de alquiler de vivienda. Obsérvese en la Tabla 2, Pág. 122, de la presente investigación, como a pesar del enorme déficit de vivienda, se muestra la cantidad enorme de viviendas encontradas desocupadas por el censo nacional de 1990. Ello podría reflejar dos condiciones principales: la 1era.) Que la gente prefiere no arriesgar la propiedad al alquiler, por las razones de inseguridad jurídica comentada y/o 2da) que existen familias con doble o más propiedades inmobiliarias, de viviendas para uso recreacional privado y/o ahorro patrimonial, como estrategia para escapar de las devaluaciones y la inflación, que les “derretiría” dicho patrimonio de tenerlo en moneda.

c) El precio de las viviendas del mercado libre se incrementa entre 1985 y 1990 en un 148%, mientras que el coste de la vida sólo aumentaba un 36,8%. El precio de las viviendas de segunda mano evoluciona de forma paralela.

c') Igualmente se produce un tremendo incremento de los precios de las viviendas durante este periodo, por el mismo déficit existente, como en España. Particularmente en Venezuela, a consecuencia de la crisis y colapso del año 1983

con el llamado viernes negro de la economía venezolana, se establece un control de cambios de divisas, con lo cual los tenedores de liquidez que quedaron atrapados por este control se refugiaron en la compra inmobiliaria al no poder fugar sus capitales. Esto disparó los precios de las viviendas, que prácticamente duplicaron su valor, mientras el coste de la vida superaba el 80% de inflación.

d) El alto nivel de precio de las viviendas, junto a los elevados tipos de interés, limitaron extraordinariamente el acceso a una vivienda del mercado libre, siendo prácticamente imposible para ingresos familiares por debajo de las 3,5 veces el salario mínimo interprofesional, segmento éste que representa más del 70% de los hogares españoles.

d') Igualmente los altos precios de las viviendas en Venezuela, imposibilitan el establecimiento más bien de un mercado libre para la población mayoritariamente pobre del país. Ésta no posee aún la capacidad de adquisición de la vivienda social por sí misma, por lo que se ha impuesto la condición de subsidiaridad del Estado para atender los sectores más deprimidos con el subsidio desde el 100% del coste de la vivienda otorgada por el Estado hasta modalidades decrecientes de subsidios mediante la Ley de Política Habitacional más hacia las clases medias bajas y clases medias de la población.

La informalidad del empleo no permite el acceso a créditos sin subsidios del Estado a la gran mayoría de las familias. El presidente del Instituto Nacional de Estadísticas, profesor Elías Eljuri, afirmó en declaraciones a la prensa que se pueden recoger en la página del Instituto: www.ine.gob.ve, que la formalidad en este país “ha ascendido del 46,3%, existente en el año 1998, hasta un 59% en el año 2012. Es decir a la inversa, que la informalidad del empleo ha descendido de aproximadamente el 54 % al 41%. Esta capa de la población representa según el propio presidente del INE un total de unas cinco millones de personas, lo que arrojaría un porcentaje aún elevadísimo de incidencia en los hogares del país, considerándose según el censo 2011 que el propio profesor Elías Eljuri entregó a la nación, que se establece existen un poco más de ocho millones de hogares actualmente en Venezuela. Esto significa que aproximadamente pudieran estar afectados por la informalidad cerca del 25 % de

los hogares de la nación. Las clases medias, que representan alrededor de un 20% de la población con ingresos superiores a 3,5 veces el salario mínimo, y que pudieron acceder a créditos hipotecarios al 12% antes del año 1989, tuvieron que movilizarse para no perder sus viviendas por desahucios aprobándose en ese año 1989 la primera ley del deudor hipotecario para contrarrestar la subida de tasas de interés a más del 30 y 40 % de interés, con subsidio del Estado, para evitar las consecuencias sociopolíticas que eso significaba.

e) Las consecuencias del déficit de viviendas inciden especialmente en los jóvenes, para los cuales la política de vivienda no ha actuado como un instrumento de redistribución de las rentas.

e') La situación venezolana se asemeja pero con la diferencia que Venezuela tiene una pirámide poblacional de un país subdesarrollado, eminentemente de jóvenes y niños, económicamente dependientes (es decir población económicamente no activa). En Venezuela son los grupos de mayores niveles de pobreza existentes sobre los que incide principalmente la problemática de vivienda.

f) La crítica situación de los jóvenes determina, a su vez, importantes cambios en la evolución y estructura demográfica del país. Así pues, se produce un retraso en la edad de emancipación, disminuye la fecundidad y la tasa de natalidad se sitúa en uno de los niveles más bajos de Europa.

f') Esta es una diferencia en la conducta social apreciable frente al caso español, porque en el caso venezolano los jóvenes se emancipan prontamente, engrosando los cordones de miseria, la criminalidad y las tasas de natalidad, a muy tempranas edades, cuando las jóvenes resultan embarazadas y se produce deserción escolar y baja productividad laboral.

g) Otras de las necesidades desatendidas por la insuficiente oferta de viviendas asequibles son las que se derivan de las familias sin hogar o viviendo en condiciones precarias, la gente mayor con problemas de alojamiento y los colectivos inmigrantes.

g') En el caso venezolano este es el aspecto medular del problema de vivienda, entendido como un problema holístico con su mayor causa y consecuencias en la problemática social que conlleva.

h) La oferta de viviendas protegidas se localiza, por cuestiones de precio y disponibilidad de suelo, en puntos cada vez más alejados de las grandes concentraciones urbanas, especialmente de las grandes ciudades. Este hecho provoca la emigración de las jóvenes parejas que buscan una vivienda y el consiguiente envejecimiento de las ciudades que abandonan.

h') Este aspecto parece ser una consideración un tanto curiosa del caso español. En Venezuela se podría incluso considerar un enfoque pesimista, pues si es verdad que esta tendencia a encontrar alternativa en ciudades de la periferia a las grandes ciudades parecería que envejece a las segundas, no es menos cierto que si se desea generar nuevas oportunidades de crecimiento y desarrollo de otras ciudades, con empleo probable y opción de futuro para la crianza de niños, en condiciones de menor hacinamiento ciudadano, el proveer de oferta de viviendas económicas, siempre que se garanticen servicios de calidad en salud, educación y transporte, así como recreación y cultura en estos nuevos espacios urbanos, sin duda serían alternativa de una mayor y mejor redistribución de la población dentro del territorio venezolano, evitando pérdida de talento y sangre joven por la emigración al exterior del país.

Terminado así este diálogo investigativo, señalemos los aspectos formales que ha contemplado el Estado español respecto del tema de la vivienda.

El Estado español establece en su constitución vigente promulgada el año 1978 la importancia de la atención a la necesidad de vivienda. Su artículo 47 reza:

Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que generan la acción urbanística de los entes públicos. (CE 1978. Art. 47)

Como se puede apreciar en la redacción se utilizan como palabras claves:

- a) derecho a disfrutar,
- b) los poderes públicos promoverán las condiciones y establecerán las normas
- c) regulación del suelo para evitar especulación
- d) participación en la plusvalía por la comunidad

También prevé esta constitución, en su artículo 50, la atención a los ciudadanos durante su tercera edad “mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas”, para garantizar la suficiencia económica de éstos y explícitamente refiriéndose al tema habitacional con independencia de las obligaciones familiares: “promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.

En la redacción de esas normas subyace claramente la concepción que se tiene del tipo de Estado deseado. Un Estado fuerte que establece el bien general como un norte hacia el cual dirigirse, mediante políticas públicas de promoción del bienestar colectivo, signadas por el estímulo de condiciones y exigencia de cumplimientos de normas que regulen el marco dentro del cual se hará viable alcanzar los objetivos deseados. Dentro de ello se consideran claves las políticas fiscales y monetarias, así como la regulación del suelo, para evitar el freno al desarrollo por motivos especulativos.

El Estado español posee como órgano rector en política de vivienda al Ministerio de Fomento. Éste a través de su Dirección de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo maneja el volumen de recursos, a convenir con entidades de crédito públicas y privadas, a objeto de conceder los préstamos cualificados por las mismas para el financiamiento de los desarrollos protegidos del plan en su contenido general.

Todo el desarrollo del plan nacional en su conjunto se ejecuta mediante la realización de Convenios de cofinanciación con las Comunidades Autónomas, como

también por otra parte con convenios con las entidades de crédito para instrumentar y desarrollar los primeros (se incluyen para tales procedimientos los territorios-ciudades con régimen especial de Ceuta y Melilla).

El Estado provee así los montos de ayudas económicas directas al tema de vivienda y suelo, sin incluir los beneficios de tipo fiscal que propendan al logro del cumplimiento de los planes nacionales de vivienda.

España llegó a alcanzar, durante el inicio de esta primera década del siglo XXI, un record histórico en la construcción de viviendas, con más de ochocientas mil viviendas construidas en el 2005 y hasta un millón en 2006, producto de una visión armoniosa del papel del Estado moderno, dentro de la integración Europea, que se concibió desde mediados de los años setenta del pasado siglo XX. Sin embargo ante estos grandes avances se plantean nuevos retos a la luz del crecimiento vertiginoso de este país pues una gruesa porción de la población española requiere subsidio para acceder a la compra de su primera vivienda digna, en lo que se conoce como vivienda de protección oficial VPO. Podría estimarse que aproximadamente la mitad de las familias españolas requieren de apoyo para pasar de semi-solventes a solventes y convertirse así en demandantes reales o efectivos de vivienda.

Las crisis cíclicas que presentan las economías del capitalismo mundial, afectan principalmente a esas clases medias que han evolucionado hacia este estrato mediante el esfuerzo de estudio y trabajo constante, solo que los sistemas de manejo de capitales que van a por la mayor ganancia o rentabilidad posible, en menores plazos y donde quiera que sea, provocan con es el llamado efecto de los “capitales golondrinos” la llegada en situación de oportunismo puro y duro de estos flujos de inversión, para obtener dichas ventajas de alta remuneración del capital y emprenden su huida cuando le llegan los tiempos difíciles del invierno económico a esos países, con lo cual el descalabro lo resienten las clases medias que son las que en alza o aparente bonanza, reciben facilidad de obtención de créditos y luego los inmuebles se deprecian, los intereses suben, dibujándose un panorama nada alentador para su progreso.

Cuando analizamos los niveles sobre los cuales se establecen las condiciones para la adquisición de la vivienda de interés social podemos concluir sin embargo

que la situación de la población de la que estamos hablando es totalmente diferente a la del resto de los países de Ibero América, ya que el precio básico de referencia es superior a 500\$/m² con una área hasta de 90m², lo cual es significativamente superior a los considerados como viviendas de interés social en Latinoamérica, que en general no exceden de viviendas de 60 m² y con precio promedio de alrededor la mitad es decir unos 250\$/m² (cálculos propios).

Estas viviendas de protección oficial VPO se conceden a familias cuyo ingreso máximo sea hasta de 2500\$/mes y también existe un régimen especial para familias con un ingreso de hasta 1138\$/mes para viviendas con un 85% menor del precio/m² de las VPO normales.

España ha vivido problemas en los últimos años derivados del boom de la construcción de vivienda, lo cual trajo complicaciones muy distintas a los de los países latinoamericanos. Por ejemplo la compra de piso absorbe una media de 39.2% de la renta bruta de los hogares en la actualidad, frente al 35.7% de 2003, según el Banco de España. La cifra de 2005 era ya más alta en seis puntos en relación a lo recomendado por las entidades bancarias para evitar problemas de atrasos en los pagos de las hipotecas. El esfuerzo por tanto de las familias fue en aumento, a la par del valor de las propiedades inmobiliarias que habían subido un 12% durante ese último año y en más de 150% desde 1998. Pese a todo, la venta de pisos en España se mantenía en altos niveles con cifras que superaban hacia mediados de la década pasada los 131.000 millones de euros.

En la TABLA 17, se pueden apreciar los precios de la vivienda y el porcentaje de cambio en la tasa de vivienda en propiedad, para los años 1996 a 2003, para los países de la OCDE. Es curioso observar que algunos de los países que presentan crisis más profunda por el boom inmobiliario, y luego ruptura de la burbuja, son los que presentan mayor tasa de variación por haberse adquirido viviendas en el período mencionado, a excepción de Suecia que presenta una realidad distinta.

TABLA 17. Precios de la vivienda y tasa de vivienda propiedad en la OCDE

País	Precios de la Vivienda	Tasa de Vivienda en Propiedad (%)		
	%Δ1997 - 2007	1996	2003	Diferencia
España	13,9	76	85,3	9,3
Grecia	-	70	83,6	13,6
Italia	6,3	67	75,5	8,5
Bélgica	9,9	65	72,9	7,9
Luxemburgo	n.d.	66	70,8	4,8
Reino Unido	15,2	67	70,6	3,6
Estados Unidos	13,3	65	68,0	3,0
Dinamarca	9,0	50	65,0	15
Francia	10,6	54	62,7	8,7
Suecia	9,7	43	59,9	16,9

Fuente: Garriga (2010:248)

La crisis-burbuja estallaría años más tarde con la reacción de los deudores hipotecarios ante la recesión económica y la implosión del mercado inmobiliario especulativo.

La anterior TABLA 17 nos lo deja claro. El capital buscando su máxima remuneración va al sector construcción, confiando en el mecanismo hipotecario como su respaldo al dinero invertido. Tanto el gran promotor como el constructor residencial, participan de la industria para proveer al mercado demandante de viviendas sus productos. Los adquirientes de primeras y segundas viviendas compran para depositar en un negocio que consideran seguro, porque es tangible el producto vivienda que se les ofrece, tanto en proyecto o mejor recién terminados, y así se va conformando un círculo de expectativas gananciales que termina por subir de modo especulativo los precios. Los bancos tenedores de las hipotecas comienzan a registrar los retardos en los pagos de los clientes hipotecarios pues éstos con el alza de los

precios también en otros rubros, no pueden costearse los gastos cotidianos de vida, junto al pago de tales compromisos hipotecarios, sumados a los anteriores.

El fenómeno de la venta a futuro, en que el capitalismo convierte al estilo juego de “la bolsa” y sus fluctuaciones del mercado de productos inmobiliarios, provoca la imposibilidad de un mercado de capitales estables, que con el bajo riesgo del sector construcción, permita planificar ganancias y por tanto el pago de hipotecas de largo plazo para las mayorías de adquirientes. Un mercado inmobiliario adecuado para los que venden su fuerza de trabajo como: profesionales, técnicos y obreros, de las clases medias, medias bajas y bajas, que con visión también de mediano y largo plazo le sustente y sostenga en el tiempo. Mercado con viabilidad de vida diaria, a la par de propender a convertirlo en propietario de su bien material máspreciado como lo es su vivienda. Estos fenómenos del sistema o modo capitalista de la economía, son atendidos a menudo por parte de los Estados mediante subsidios dirigidos a los sectores mencionados, con la finalidad de pagar, dentro del concepto del Estado del Bienestar, su aporte a la viabilidad del propio sistema capitalista. Es por lo menos paradójico, que el ciudadano que había reclamado la ineficiencia del sector público y por tanto el que el sector privado asumiese la mayor cantidad de funciones posibles, se ve enfrentado luego al paradigma liberal de desregulación para que los particulares asuman sus propias responsabilidades (Muñoz de Bustillos, 1989). Se pensó que través de tal naturaleza de pujanza se podía crear un sistema de autorregulación perfecto por el mercado solo que tal perfección finalmente las propias experiencias ya vividas con la crisis cíclicas nos muestran un rostro mucho más complejo de interrelaciones y componentes multifactoriales, que nos hacen entender la necesidad de la presencia de un Estado fuerte y competente capaz de sortear las mareas o tifones, donde el barco de una nación debe navegar de cuando en cuando, para llegar a puerto.

El constante enfrentamiento al dilema de los déficits frente a las demandas sociales: ¿dónde realizar recortes del gasto público?, ¿cómo establecer las prioridades para acompañar acciones del sector oficial que propendan a promover la inversión privada, la creación de empleo y por tanto de bienestar sustentable y sostenible para los ciudadanos?

Existen varias propuestas que apuntan hacia el dialogo en esta materia de vivienda. La Fundación Fedea propone cuatro puntos para una reforma estructural del mercado de la vivienda en España⁴⁷.

- a) Potenciar el mediante la liberalización del mercado de alquiler mediante la liberalización de los contratos, el aumento de la seguridad jurídica de los propietarios y la reducción de las trabas a los inquilinos.
- b) Suprimir con carácter inmediato todos los incentivos fiscales a la compra de vivienda.
- c) Suprimir la vivienda de protección oficial en propiedad, reorientando la protección social hacia el mercado de alquiler.
- d) Suprimir o reducir drásticamente el impuesto sobre transmisiones patrimoniales en la compraventa de viviendas.

Otros autores expresan su preocupación en sentido del problema del uso y disposición de los suelos para el desarrollo sostenible en cuanto al modelo de ocupación del territorio y la producción económica. Alertan en que el actual modelo de crecimiento extensivo de las ciudades y de elevado consumo de nuevo suelo residencial, “entra en colisión con el objetivo de desarrollo sostenible y equilibrado” (Gomá-Subirats 198: 245)

España se apresta a navegar por este mar de leva que sus obligaciones con un sistema de pertenencia a la Unión Europea y sistema mundial, le exigen que, junto a las conquistas sociales y el gasto en éstas políticas de seguridad social, deben revisarse para optimizar su desempeño corrigiendo las ineficiencias y el despilfarro administrativo.

⁴⁷ “La propuesta de Fedea, de una reforma estructural del mercado de la vivienda sugiere cuatro modificaciones principales: 1)potenciar el mercado de alquiler mediante la liberalización de los contratos, el aumento de la seguridad jurídica de los propietarios y la reducción de las trabas a los inquilinos, 2) suprimir con carácter inmediato todos los incentivos fiscales a la compra de vivienda, 3) suprimir la vivienda de protección oficial en propiedad y reorientar la protección social hacia el mercado de alquiler, y 4) suprimir o reducir drásticamente el impuesto sobre transmisiones patrimoniales en la compraventa de viviendas. (Garriga, 2010: 291)

El sector vivienda es un catalizador y a la vez un marcador de las crisis, como la española, que puede aportar, y más allá aún ser base, clave para el reordenamiento de las economías a escala nacional y municipal, de ciudad en ciudad y en cada país.

Asumir el tema de la vivienda como un tema de cooperación internacional entre países, que como en Iberoamérica con España y Brasil poseen grandes fortalezas a nivel industrial, y puedan aportar las mismas para encarar los grandes déficits de las infraestructuras y servicios públicos en América Latina, como en el caso venezolano que nos ocupa, es parte de la oportunidades de complementación que deben aprovecharse. Esta fórmula sería más que beneficiosa, salvadora, si se diera en nuestros respectivos gobiernos oportunidad a nuestras naciones, mediante el diseño de una Política de Estado permanente, de mutuos apoyos, en materias donde armoniosamente tales como: energía, infraestructuras y servicios públicos, turismo y otras áreas a determinarse, se constituyese un organismo tipo corporación internacional de permanente cooperación para la solución de los problemas de hábitat y vivienda en las Américas.

Ante los escépticos que ponen de manifiesto la imposibilidad de tales acuerdos entre gobiernos de distinto matiz ideológico, les mostramos la relación que ha podido sostenerse en los últimos años entre el gobierno de Colombia y Venezuela, con gobiernos indudablemente diferentes en sus apreciaciones doctrinarias, pero con un objetivo común como lo es una relación armónica y de interés en el mutuo beneficio para ambas naciones.

VIII.2.-Chile

En nuestro periodo de estudio seleccionado (1984-2012) del caso venezolano, es muy interesante dentro de las experiencias Iberoamericanas mirar el caso chileno. Como se recordará Chile retomó el camino del Estado democrático cuando en 1989 se realiza la primera elección presidencial desde 1970. Triunfa la candidatura de la Concertación de partidos para la democracia. Sin embargo, a diferencia de lo que algunos esperaban, no se dio marcha atrás en el sistema de organización económica nacional, dentro de esta nueva etapa del Estado democrático. La estrategia de

profundizar el papel del mercado e inserción internacional se mantuvieron como premisas fundamentales de tal sistema de organización económica, abandonando definitivamente la concepción del Estado empresario establecido en Chile desde la primera mitad del siglo XX. La dirigencia de esta nación demostró tener también claro que, por sí solos, los mercados no son suficientes para garantizar condiciones que propendan a una economía floreciente y progresista. Un mercado sano requiere el desarrollar instituciones democráticas capaces de establecer criterios y regulaciones que normen las actividades productivas en aquellos sectores y situaciones en el que el mercado podría fallar y, como de hecho ocurre, no logre por sí mismo el equilibrio necesario. Como ejemplo de una mala política en un sector básico para que exista un hábitat de ciudad adecuado, sitio donde obviamente se establecen las viviendas, lo mencionan en Chile en tiempos de los años 70, cuando se liberalizó el mercado del transporte colectivo urbano. El sobredimensionamiento del parque vehicular provocó altas concentraciones de contaminación del aire, congestionamiento vehicular o atascos, y pérdida de oportunidades de inversión hacia otras modalidades de transporte más limpio y eficaz al ambiente ciudadano. La mala concepción de la libre competitividad en el caso del transporte público chileno fue asimilada para entender otras áreas que, como la vivienda, requieren medidas adecuadas en cuanto a uso del suelo, alianzas públicos-privadas etc, para fuertes inversiones de capital en infraestructuras y servicios urbanísticos indispensables para crear oferta con calidad de hábitat para la vivienda misma (transporte, vías, energía eléctrica y a gas, telefonía...).

El organismo rector del ámbito habitacional en Chile es el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el cual desempeña un papel facilitador y subsidiario del desarrollo habitacional a través de una estructura descentralizada, que ha sido la clave de una gestión más ágil.

Consta de trece secretarías regionales que ejecutan las directrices políticas y técnicas así como la prestación de servicios especializados llamados Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU) a nivel básicamente operativo.

Los Municipios, coordinados por la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior, participan en el financiamiento de la vivienda desarrollando

programas de mejoramiento de barrios. Ellos generan los proyectos, dirigen las obras, supervisan los mismos asignando soluciones a los problemas presentes y entregan con un subsidio que equivale el 75% del costo con cuotas que no pueden exceder el 30 % del ingreso del beneficiario.

La clara definición estratégica del Estado en alianza con el rol protagónico de la sociedad y su sector privado, organizado en diferentes formas, ha sido el fundamento de los avances y logros conseguidos en Chile. El financiamiento habitacional se obtiene, en forma compartida, del esfuerzo inicial del necesitado de vivienda (ahorro del postulante) más el aporte del Estado a través de sus entes descentralizados bajo coordinación nacional del Min. Interior (presupuesto anual para subsidio habitacional) y del mercado financiero (crédito hipotecario).

Los programas de vivienda son variados y están diseñados para atender también la diversidad de tipologías de problemas habitacionales existentes en la sociedad chilena.

Mencionaremos a manera de ejemplos comparativos algunos de los más importantes que han sido puestos en práctica durante los últimos años y de los que se tiene constancia de su utilidad práctica:

- *Programa de Subsidio Unificado*

Dirigido a familias que poseen un terreno apto donde construir su vivienda o desean comprar una vivienda existente o en construcción. Hasta 650 UF. del costo asignado al proyecto. 1 UF = 33 \$, lo que equivale a unos 21 450 \$ de costo de la vivienda (aprox. 43 millones de Bs. en Venezuela).

- *Programa de Vivienda Básica; Modalidad SERVIU*

Dirigido a familias que vivan arrendadas o forzadas con allegados, para obtener techo propio de 38 a 42 m². para posterior ampliación. Se entrega sin terminaciones.

- *Modalidad de libre elección*

Para familias que viven bajo arrendamiento también pero que desean construir su vivienda bajo su propia gestión de contratación y supervisión con asistencia técnica, con ingreso mínimo familiar de 6U.F (unos 200\$ al mes). El subsidio del Estado llega a 140 UF (4 629\$).El postulante deberá tener en ahorro 20 UF (660\$) y el crédito hipotecario será de hasta 100 U.F (3300\$).

- *Adulto Mayor*

Dirigido a mayores de 65 años con bajos ingresos y sin solución habitacional propia. Que estén dispuestos a aceptar la vivienda en calidad de arrendamiento, préstamo o comodato. En arrendamiento se paga el 10% máximo del ingreso de el y su pareja con tope máximo de 0,3 UF (11\$/mes) Se compromete a conservar la vivienda en buen estado).

- *Programa Especial Para Trabajadores PET*

Para trabajadores organizados que quieren resolver como colectivo su problema habitacional. Deben lograr una renta mensual de 330\$. Obtendrán una vivienda entre 40 a 50 m2 con un precio de unos 13 200\$, donde el Estado subsidiara hasta una cuarta parte, es decir el 25%, el postulante ahorrara el 10% y el resto, 65% será por crédito hipotecario.

- *Programa de Subsidio Rural:*

Con sitio propio, es decir con terreno no mayor de 8 Ha, dirigido a familias dispuestas a contratar y supervisar la construcción de su casa con asistencia técnica contratada. Con subsidio del Estado no mayor al 75% del costo de su vivienda inicial con tope de 267 UF (los 21 450 \$ calculados anteriormente).

En asentamientos existentes o nuevos villorrios; Con subsidio del Estado no mayor al 75% del costo de su vivienda inicial con tope de 267 UF (los 21 450 \$ calculados anteriormente).Se programan para el asentamiento de poblaciones pequeñas y en crecimiento o para nuevos poblados a ser desarrollados.

Para saneamiento sanitario; orientado al saneamiento colectivo o individual de una vivienda o un grupo de ellas para realizar obras de conexión de agua potable, cloacas y

alcantarillado a los sistemas. Se financia principalmente con subsidio del Estado y también parcialmente puede haber aportes del postulante a través de su propio ahorro para ciertas mejoras de su vivienda con financiamientos complementarios de otros organismos.

Hasta 267 UF como tope del precio de las viviendas para ser beneficiadas por este programa, que como vemos es bien bajo, lo que indica que esta dirigido a los sectores más pobres de la población chilena.

Existen otros programas de viviendas progresivas y renovación urbana con características igualmente de apoyo al solicitante bajo el rol subsidiario del Estado, con variaciones en precios de vivienda y montos de subsidio. Vale la pena si destacar el programa de leasing habitacional, el cual consiste en familias que desean arrendar una vivienda a una sociedad inmobiliaria, con el compromiso de adquirirla a futuro, sin contar necesariamente con el ahorro previo. Deberán estar en condiciones de realizar el aporte destinado al pago de arrendamiento mensual y una cuota parte de ahorro adicional para la futura adquisición de la vivienda de acuerdo al plan contratado.

Algunos de los mayores obstáculos en Chile están en la disponibilidad de terrenos con servicios suficientes para el desarrollo habitacional de bajo costo, así como inconvenientes en el campo macroeconómico que han requerido estabilizaciones que desaceleraron la posibilidad de los adquirientes. Sin embargo Chile es uno de los referentes más importantes en el logro de tipo habitacional dentro de la dura realidad latinoamericana. Sus programas deberían ser estudiados por otros gobiernos para aprovechar sus experiencias y avances innegables en este terreno.

Uno de los aspectos de mayor claridad en Chile es la indispensable alianza entre el sector público y el privado. Las magnitudes de inversión son determinantes en cuanto al aumento del porcentaje del Producto Interno Bruto que esta nación suramericana destina a la construcción de viviendas, por lo que ha logrado realmente avanzar en la solución de esta problemática.

El caso chileno ha mostrado resultados contundentes en la construcción de viviendas de manera consistente, durante ya mas de veinte años, gracias a la política

de incentivo al ahorro del adquirente como base del subsidio al necesitado, el estímulo a la creación y uso de los fondos de pensiones como base de financiamiento de proyectos habitacionales y el marco de seguridad jurídica que crea confianza en el sector privado que actúa bajo el liderazgo del Estado para invertir en vivienda, con la atención del financiamiento de la banca privada y el Estado apoyando el financiamiento subsidiado.

Según cifras del análisis comparativo que hacen Alayón y De Viana en las dos últimas décadas desde 1988 Chile ha construido 171 viviendas por cada mil habitantes mientras que Venezuela solo 49. Chile ha alcanzado así a construir unas 2,92 millones de viviendas frente al crecimiento por aumento de su población de una necesidad menor en el periodo de 2,11 millones, con lo cual la tendencia es a satisfacer dicha necesidad, teniendo entonces como expectativa lógica el vencer finalmente el déficit.

Problemas sin embargo de urbanismo aún están presentes junto a la pobreza como un reto para la sociedad chilena. Una mejor calidad de vida integral que puedan brindar a sus ciudadanos en el porvenir, mejorando la redistribución de la riqueza, además de con mejor dotación de las infraestructuras y el hábitat como lo están logrando, con el financiamiento a una mayor calidad y mejor cobertura en educación para todos como inversión del Estado.

VIII.3.-Colombia

De gran importancia es como referente por su condición de país fronterizo con Venezuela. En Colombia el ente rector para la vivienda es el Consejo Superior de Vivienda, el cual está adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico. Otros actores y participantes públicos son: el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el INURBE quien controla subsidios, la caja de Vivienda Militar, la caja Agraria, el Fondo Nacional de Ahorro y los Fondos Municipales de Vivienda.

El Estado colombiano establece en su constitución, en el artículo 51;

“Todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna. El Estado fijara las condiciones para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formar asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.

El sector privado colombiano participa en el tema habitacional a través de diferentes instituciones y organismos como por ejemplo:

Las Cajas de Compensación que son cajas de ahorro colectivas que se financian con impuestos a los patronos con el 4% de los sueldos. Los Bancos Comerciales, las Corporaciones Financieras, los constructores, los beneficiarios y Organizaciones Populares de Vivienda.

Con un presupuesto más o menos estable en dólares para desarrollo de políticas de vivienda, gestionado como hemos dicho a través del INURBE, desde comienzos del siglo XXI Colombia ha intentado superar el pobre desempeño del sector debido a los graves desequilibrios macroeconómicos y factores políticos y sociales. Colombia a diferencia de Venezuela, no posee ingresos de gran magnitud por exportaciones.

El Estado colombiano se centra en un papel subsidiario para estimular la demanda y en alianzas con municipios y ONG de vivienda que posean terrenos, para que estos desarrollen proyectos. Las entidades financieras debe destinar al menos el 25% del incremento de la cartera bruta de vivienda al otorgamiento de créditos para al construcción de viviendas de interés social.

Los montos máximo de crédito sobre el valor de la vivienda (asignado ahora el 79%) y el porcentaje de la cuota de los ingresos familiares (asignado ahora el 30%) son fijados por el Gobierno Nacional según reglamentaciones periódicamente revisadas.

Los programas sujetos a subsidio en Colombia constan de tres tipos de vivienda:

- *La unidad básica para desarrollo progresivo*

La cual es la vivienda que se desarrolla en dos etapas; la primera de adquisición de lote urbanizado y la segunda de ejecución de la unidad básica.

- *La Unidad Básica*

Que es un lote urbanizado más una edificación conformada por un espacio múltiple y baño con sanitario, lavamanos y ducha.

- *La vivienda mínima*

Es la solución que además de la unidad básica incluye espacios independientes para habitaciones y cocina.

El aporte otorgado se hace por una sola vez, a fondo perdido y como complemento al ahorro del beneficiario. Este puede ser soltero o casado pero no propietario por supuesto de vivienda anteriormente que represente un hogar constituido independientemente. Son fondos como mencionamos del Gobierno Nacional Colombiano manejados a través de INURBE y de las Cajas de Compensación Familiar. Estos subsidios se dan a beneficiarios o familias con ingresos menores a 4 salarios mínimos, favoreciendo en primer término a aquellos con ingresos mensuales de menos de 2 salarios mínimos.

VIII.4.- México

Según datos oficiales año 2010 de la Sociedad Hipotecaria Federal del gobierno mexicano en México habitan 26,7 millones de familias. Existiendo un déficit de casi nueve millones de viviendas entre nuevas y a ser reparadas y ampliadas. Por lo tanto 17,8 millones de familias cuentan con una vivienda adecuada.

Cada año en México se suman 530 000 nuevos hogares de los cuales el 60% es capaz de demandar un crédito para vivienda.

El ente rector en México del tema vivienda es la Secretaria de Desarrollo Social, a través de la Sub. Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda y Bienes Inmuebles. Este organismo planifica y dirige la política nacional de vivienda

coordinando esfuerzos de los distintos actores o participantes así como estableciendo las reglas o normativas dentro del marco jurídico definido por su constitución y por el parlamento. Su constitución expresamente establece en el artículo 4to. que: ... “toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa”.... Con base a este principio y para que la nación logre tal objetivo conciben al Estado como un facilitador y promotor del desarrollo de viviendas, en especial las de interés social, para los mexicanos con niveles de ingreso más bajos, los asalariados y trabajadores en general.

El Estado ha impulsado el desarrollo de una serie de organismos como el Instituto Fondo Nacional de Vivienda para los trabajadores: INFONAVIT, con representación tripartita: trabajadores, patronos y Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Sus recursos provienen de las aportaciones obligatorias descontadas por planillas de un 5% del Sistema de Ahorro para el Retiro, SAR.

También existen otras fuentes de recursos similares como el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicio para los trabajadores al servicio del Estado mexicano: FOVISSSTE, institución descentralizada con personalidad jurídica y patrimonio propio que se nutre igualmente de un 5% del sueldo de los trabajadores esta vez solo del sector público.

El FOVI, Fondo para viviendas, FONHAPO, fondo habitacional popular, con recursos provenientes de aportaciones del Gobierno Federal para la recuperación de la cartera de créditos y el crédito externo e interno. El FOVIMI-ISSFAM, también para la recuperación de créditos y del rendimiento y remanentes obtenidos en virtud de sus propias operaciones. El lugar común de todos esos organismos de manejo de fondos es el apoyo al proceso crediticio y de propender a la estabilización de las carteras que hagan sostenible en el mediano y largo plazo los procesos de financiamiento al adquiriente de vivienda y al financiamiento continuo de nuevos postulantes.

La política de prioridad está dada por el Salario Mínimo Mensual, SMM, unos 123.90 \$.

Las condiciones del otorgamiento son:

- El monto máximo de crédito es de 180 SMM.
- Tasa de interés variable entre 4% y el 8% anual.
- Cuota no mayor al 25% del salario del trabajador o al 20% en caso de salario mínimo.
- Plazo hasta 30 años.

CAPITULO X

VISION POSIBLE: UN ESTADO REMADOR O UN ESTADO TIMONEL

Cuando en 1998 Venezuela entró en la discusión de la campaña electoral Presidencial, una de las propuestas fue desarrollar a través de una Asamblea Nacional Constituyente la redefinición del Estado venezolano. Esa elección precisamente ganada por el proponente de tal cambio, trajo a consecuencia la realización de tal Asamblea Constituyente, con aprobación por referéndum, con abstención del 55,63% del registro electoral, de una nueva Constitución Nacional para Venezuela en Diciembre de 1999.⁴⁸ Para tal momento histórico estaba ya en curso la reforma del Estado venezolano, pues diez años antes en diciembre de 1989, los venezolanos habían elegido por vez primera en su historia gobernadores y alcaldes municipales. Producto de estos avances, que tal vez lentos pero que habían alcanzado un grado de consenso básico dentro de la sociedad venezolana, los pueblos del interior de la república estaban adentrándose en un proceso de empoderamiento, que se pensó no podría hacerse retroceder en lo adelante. Con el desarrollo progresivo de la Ley de Descentralización y Transferencia de Competencias, se pasaba más allá del discurso político renovador a la acción reformadora del Estado, en términos efectivos.

Esta consecuencia de redistribución de poder político real a las regiones y ciudades, otorgaba a los propios ciudadanos en cada una de éstas, el poder para designar a sus autoridades ejecutivas (gobernador y alcalde), lo que creó por vez primera en Venezuela, desde su fundación como república independiente, el compromiso directo de dicha autoridad con sus ciudadanos que lo eligen (los gobernadores antes eran de libre nombramiento y remoción del presidente). En el

⁴⁸ El 15 de abril del año 1999, se realizó el primer referéndum en la historia política de Venezuela para consultar al ciudadano si deseaba cambiar su Constitución. Con participación del 37,5% de los electores inscritos en el registro electoral se aprobó el llamado a una Asamblea Constituyente. El 15 de diciembre de 1999 en medio de fuertes y devastadoras lluvias, el 44,37% de los electores participaron en la votación y de éstos el 71,78%, es decir 3 301 475 ciudadanos, aproximadamente el 31% de los inscritos, aprobaron la nueva "Constitución de la República Bolivariana de Venezuela". Nótese que 1 298 105 de ciudadanos (28,22% que participaron) votaron no al cambio constitucional y otros 219 426 (4,55%) votaron nulo. Lo anterior llama a reflexión sobre el grado básico de consenso deseable para establecer un nuevo Estado. Datos de la dirección de Estadísticas Electorales del Consejo Nacional Electoral de Venezuela.

caso de los concejos municipales, los cuales como parlamentos locales de cada ciudad o pueblo elegían, mediante votación de segundo grado, el administrador de la hacienda municipal, sin que existiera realmente un poder ejecutivo local autónomo. Con la elección directa de la figura del Alcalde, responsable ante sus ciudadanos electores, se producía la cercanía al poder para los asuntos urbanísticos y de servicios diarios y el control ciudadano de la eficacia o no del poder ejecutivo local

Esta nueva realidad que nace dentro del periodo analizado, representó sin duda un cambio significativo del modo cómo funcionaba el Estado venezolano.

Aunque la descentralización durante esta primera fase de arrancada repetía ahora en las regiones una suerte de centralismo donde el gobernador en buena medida concentraba el poder en sus manos, sin embargo el impulso que se dio al proceso democratizador al colocar el poder regional más directamente confrontado con la soberanía de los ciudadanos que lo elegían, y con posibilidad de una reelección inmediata, trajo inmediatas consecuencias con Gobiernos regionales más eficientes. Algunos de estos gobiernos se destacaron, como el del Estado Aragua por ejemplo, en la atención a la desbordada necesidad de vivienda que antes producía invasiones a terrenos privados y públicos con construcción de los llamados ranchos o viviendas de cartón, desórdenes con trancas de calles y avenidas por manifestaciones exigiendo viviendas dignas. Gracias a la oportuna gestión de estas nuevas autoridades regionales, se pudo amortiguar la intensidad de los conflictos, haciendo momentáneamente gobernable al país frente a la anterior democracia electoral existente, la cual había acumulado grandes tensiones sociales como la evidenciada en febrero de 1989 con el desbordamiento en más de tres días de manifestaciones y saqueos que produjeron miles de muertes y de heridos en lo que se dio en llamar el Caracazo, demostrándose así también el carácter centralista, autoritario y represivo, presente en la tradición del poder ejecutivo venezolano.

Los nuevos gobernadores y alcaldes iniciaron la construcción de nuevos organismos regionales, los cuales algunas veces a imagen y semejanza de los del poder central crearon la idea de la repetición, en menor escala, de un gobiernito centralizado. Por ello la idea de la descentralización hacia las ciudades y pueblos de los recursos, y del necesario fortalecimiento institucional de las municipalidades que

permitan crear desarrollo con crecimiento en el interior de Venezuela, es una tarea aun pendiente de ser priorizada, dentro de un nuevo modelo de Estado. Modelo que coloque la atención al ciudadano por encima de éste, como objeto de su existencia, y donde grupos minoritarios que detenten el poder temporalmente no puedan imponer una dinámica autocrática por encima de la libertad de organización de los ciudadanos, que así podrán asumir su destino de modo más participativo en cada lugar del país.

Dentro de los aportes recibidos durante la fase de cátedras del presente doctorado en Gobierno y Administración Pública, de nuestro Instituto Ortega y Gasset, debemos mencionar la propuesta que hemos estudiado del profesor Robert Agranoff sobre la Gerencia Colaborativa como forma de organización para actuar junto al Estado, en sus distintos niveles y entre los distintos actores que componen la sociedad de una urbe y sus autoridades, empresas, organizaciones no gubernamentales, centros educativos y de investigación etc., para desarrollar una gestión específica de beneficio colectivo. También en los casos de colaboración entre distintos municipios y organizaciones con niveles de integración vertical u horizontal de responsabilidades. Ejemplos sobran, como en los casos típicos de desastres, que nos ayudarían a ver dentro de la rutina la urgente necesidad de atender el desastre permanente en que viven cientos de miles de seres humanos en cada uno de nuestros países, previendo explosiones de ingobernabilidad y atendiendo solidariamente los niveles más débiles y excluidos de nuestras sociedades.

El caso de la problemática de vivienda en Venezuela podría plantearnos una oportunidad para actuar según este modelo expuesto por el profesor Agranoff (2003). con lo cual se organizarían redes solidarias en cada ciudad con participación de las cámaras inmobiliarias y de la construcción, propietarios de terrenos sin construir, empresas constructoras autónomas y de proyectos, organismos de vivienda nacionales, regionales y locales, para concertar planes de desarrollo de viviendas populares a costos muy reducidos, que serían subsidiados para los pobres, dando oportunidad de empleos a los necesitados en un proceso de enseñanza-trabajo progresivo, con incentivos fiscales para el empleador y con financiamientos a muy largos plazos, como un arrendamiento financiero popular, para promover al hombre en su autoestima de vivir bien en una vivienda digna, mientras la va adquiriendo en

el tiempo con su propio esfuerzo. Así mientras el ciudadano habita en su vivienda, se va permitiendo un control de la propiedad subsidiada para que no sea manipulada con fines mercantilistas e indebidos por intermediarios que profesionalicen la condición de pobreza de los necesitados. Debe ser regulado, que por abandono del hogar, por ejemplo, el hombre no venda el bien a la ligera, dejando a la mujer concubina y a sus hijos desamparados, tema que en nuestros países lamentablemente ocurre. De esta forma se les encamina a que tengan estímulo para construir la salida de la pobreza con dignidad y haciéndose propietarios absolutos del bien en el tiempo. Se desarrollará así un círculo virtuoso de progreso social expansivo. El Estado comprendido de esta manera, deja de atribuirse el monopolio de la dirección de la sociedad y aunque manteniendo el control de áreas como la seguridad familiar y del menor, como gran política social y la seguridad y defensa nacional y la seguridad policial, en cuanto al monopolio de la violencia y uso de las armas, comparte responsabilidades con la sociedad a través de la concepción de un Estado Colaborativo y Solidario, con participación protagónica del ciudadano a través de sus propias redes de actuación y fortaleciendo su organización primigenia y directa de gobierno, como lo es su municipio, su ciudad.

Actualmente el gobierno ha promovido la constitución de los llamados concejos comunales. Es decir un conjunto de ciudadanos (150 en adelante) que se pueden organizar, para en su territorio específico, dentro del municipio donde habitan, puedan recibir, al registrar su comuna en una oficina adscrita a la presidencia de la república, recursos financieros y otros que les permitan atender déficits puntuales de las infraestructuras o servicios en su comunidad.

Realmente, ésta puede ser una esperanza, de practicarse este registro de comunas sin el sesgo partidista o ideológico, que excluya los sectores que no comparten los postulados del oficialismo. Además es necesario entender que la organización de una ciudad conlleva ciertos esfuerzos de diseño y planificación integral de servicios y de infraestructuras, que exigen conocimientos y organización profesional previa, que el Estado debe asumir, como rol asignado por los ciudadanos al elegir el gobierno, que cada período tendrá la responsabilidad pilotear la nave país, el estado regional, y la alcaldía. Todas estas deben remar hacia un mismo horizonte,

pero cada una con el peso y esfuerzo que su carga propia de responsabilidades y atribuciones le confieren.

Existen coincidencias, que hemos venido constatando y trabajando a lo largo de estos últimos años, sobre la necesidad de lograr los cambios para el desarrollo económico-social que haga la Venezuela posible del Siglo XXI. Aspiración compartida por la abrumadora mayoría de nuestros conciudadanos.

Deseo concluir este capítulo destacando la contribución de los pensamientos coincidentes de profesores venezolanos e internacionales insignes, algunos de los cuales he tenido el honor de contar como verdaderos maestros en mi formación a través de los años. Gracias a ellos alimenté muchas las reflexiones del presente trabajo. En homenaje a ellos: José Agustín Silva Michelena (+), del Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela, CENDES; del profesor Antonio Francés (+) del Instituto de Estudios Superiores de Administración, IESA; Pedro Cunill Grau (Recursos y Territorios en la Venezuela Posible), así como las reflexiones realizadas en el Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset sobre América Latina, bajo la conducción de la Dra. Esther del Campo. El profesor Robert Agranoff; en el tema de las redes de participación y la gerencia colaborativa. El tema de la vertebración del Estado en el territorio con el profesor Manuel Arenilla. La revisión de las distintas políticas sectoriales de gobierno con los profesores Jesús Ruiz Huerta y Javier Loscos.

Un tema especial de carácter fundamental en el caso de Venezuela: el aspecto moral y ético de la actividad del ciudadano en funciones de gobierno y/o en su actuación privada, tuve el honor de estudiarlo a partir de la cátedra del profesor Manuel Villoria, en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.

Permítanme en homenaje a todos concluir en palabras de uno de ustedes: el profesor venezolano -español Antonio Francés (+) :

“El desarrollo económico adquiere verdadero sentido si su objetivo es el logro de una buena calidad de vida para todos. Las reflexiones expuestas a lo largo de los anteriores capítulos plantean atacar el problema en varios frentes simultáneamente.

Ellos son: en resumen: la desconcentración espacial, la reforma del Estado, la formación de capital humano, el desarrollo social y cultural, el desarrollo económico sostenible, el estímulo a las fuerzas del mercado y la renovación moral..”(Francés, 1999:294)

Apelo a la imagen de la más hermosa experiencia de formación de ciudadanía que existe en Venezuela, el “Sistema de Orquestas y Coros Juveniles e Infantiles de Venezuela” (país con el mayor número de orquestas sinfónicas del mundo, por habitante), para exhortar a un concierto de voluntades hasta lograr un consenso básico, para la partitura de un nuevo Estado eficaz (reforma) y un plan nacional de desarrollo.

CAPÍTULO XI

CONCLUSIONES

A) LAS CAUSAS:

XI.1) La problemática de vivienda en Venezuela se ha convertido en una problemática de carácter estructural de la sociedad venezolana. No es consecuencia de una situación coyuntural o etapa por la que atraviesa hoy la nación. Esto se corroboró en la tabla 3, analizada comparativamente, donde determinamos que en los tres últimos censos oficiales año 1990, año 2001 y año 2011, no se perciben cambios significativos en la tendencia a la concentración urbana en las mismas ciudades y el agravamiento sistemático del problema de déficit habitacional en Venezuela. No existe un Proyecto Nacional claro para revertir esta situación.

El modelo de Estado que tenemos en Venezuela, desde hace casi un siglo, puede conceptualizarse como un capitalismo de Estado, subdesarrollado y petrolero-dependiente (Petro-Estado). Oscila, dentro de un marco de centralismo político-autoritario, entre una tendencia hacia la modernización mediante el desarrollo de una economía mixta público-privada (esfuerzo descentralizador) y otra tendencia autoritaria nacionalista- estatista (estadocentrico), que a través de la concentración de poder mediante el autoritarismo militarista y/o el populismo político, asume un rol distribuidor ineficiente de renta petrolera.

XI.2) La inestabilidad institucional es un factor muy importante de las claves de la problemática secular del Estado venezolano y sus consecuencias socioeconómicas de improductividad y pobreza. Cuando revisamos las razones históricas, podemos observar como en el periodo de vida de la república de Venezuela, iniciada la gesta por la conquista de la independencia en el año 1811 hasta el año 1961, existieron 26 constituciones en 150 años. Nuevamente, durante el segundo lapso (1999-2012), dentro del periodo analizado en el presente trabajo de investigación (1984-2012), se aprobó una nueva constitución, la N° 27, promulgada el 24 de marzo del 2000 y luego se reformó para permitir la reelección continua del presidente de la república y de los gobernadores y alcaldes. Entre todos esos periodos solo dos constituciones duraron más de veinte años: a) constitución de 1830 (27 años

con Páez), ya con Bolívar en proceso de enfermedad y muerte (17 de diciembre) y b) la constitución democrática de 1961 (Betancourt), que duró 39 años y ha sido la de más larga duración. Ella fue producto de la victoria de las luchas contra el militarismo en Venezuela. La pobreza que se heredó de ese país rural, país pobre, con un campesinado a veces soldado a veces labriego, fue el “inmigrante a lo interno en Venezuela” que se fue de su campo a las ciudades, escapando seguramente de ese país incivilizado, militarista, rural y olvidado. En apenas tres décadas acordonó con su pobreza material, y su riqueza humana, las principales ciudades de Venezuela. De allí viene la causa originaria del problema de vivienda en Venezuela: La pobreza material de sus habitantes. Esa pobreza se causó por multiplicidad de factores. La tierra, el trabajo y el capital, estuvieron en juego y se distribuyeron inequitativamente. La pobreza espiritual y de conocimiento o ambas, de una porción indeterminada de la dirigencia venezolana, desde ese pasado hasta el presente, han influido en el lento avance que se ha alcanzado hasta ahora.

XI.3) En el modelo de Estado endocentrico, rentista petrolero, básicamente mono exportador y de “economía de puertos”, variable independiente, podemos encontrar las raíces de las causas a la problemática de vivienda y hábitat en Venezuela; cuya vertebración originaria en el territorio estuvo condicionada por la extracción de materias primas hacia el centro del poder monárquico, conllevando a ese modo de ocupación del territorio.

XI.4) La excesiva concentración de la población en el eje norte-costero del país, de manera abrupta y sin planificación y ejecución de los urbanismos necesarios correspondientes, trajo como resultado esa anárquica distribución de viviendas, junto al grave déficit que se acumula en el periodo (1984-2012); que junto a la informalidad del empleo y el desempleo abierto, con bajos ingresos y desinversión masiva hacia la necesidad mayoritaria de vivienda social (variable dependiente) han provocado la actual situación . Con esto corroboramos la hipótesis sobre la correlación entre el modelo de Estado y su implicación sobre la problemática de vivienda en Venezuela.

XI.5) La data socioeconómica analizada en la presente investigación, nos muestra aspectos muy significativos para reflexionar sobre las causas de la

problemática de vivienda en Venezuela. Por ejemplo, establecimos que en dos décadas: 1976-1996, la economía venezolana solo creció a la tasa de un 2,14, aspecto este que contrasta con precisamente el momento de estatización de la industria petrolera. Venezuela se hace así más que nunca un Petro-Estado, con una economía que no se diversifica y crece poco, a pesar de los ingentes recursos por ingreso petrolero, iniciándose la etapa inflacionaria, que podemos corroborar en el quiebre del histórico de inflación (Gráfico 3, Pág.85) elevándose por primera vez a casi 7%, precisamente en ese año 1976. Así podríamos concluir que el negocio petrolero, al pasar a manos del Estado definitivamente, fue manejado sin la eficacia en la gestión de las políticas públicas de orden socio-económico, que pudieron haber sido la vía al desarrollo y se han convertido en la pesadilla de un país minero corrompido y mal administrado.

XI.6) La transición de una configuración piramidal de la composición de la población de Venezuela, con crecimientos muy acelerados y crecimientos económicos muy moderados implican la disminución del ingreso per. cápita lo que muestra una de las causas evidentes de la problemática de la vivienda para los sectores populares del país.

XI. 7) Ahora crecimientos poblacionales más lentos y en proceso de maduración, con abultamiento en su zona media y la necesidad de más viviendas por familias de menos integrantes, se seguirá produciendo como fenómeno urbano de mayor expectativa de vida de la población. Dicha población económicamente activa crece, a pesar del fenómeno reciente de inmigración de su juventud más preparada, a causa principalmente de la inseguridad personal y luego la jurídica por instauración del sistema socialista en proceso. La necesidad de empleo y emancipación con constitución de nuevas familias, bajo estas nuevas realidades, debe ser tomada muy en cuenta a la hora del diseño de políticas públicas de vivienda en este país para el futuro inmediato.

XI.8) El elevadísimo porcentaje de ocupación informal existente en el país (alrededor del 40%) más el desempleo abierto (cerca del 10%) refuerza la conclusión anterior, sobre la necesidad de crear empleo estable, productivo y bien remunerado, para romper el círculo vicioso de la pobreza y por tanto de ausencia de solución

sustentable y sostenible de esta problemática estructural de vivienda en Venezuela (ver Gráficos 9 y 11, así como la Tabla 11 del capítulo V.2 ,del lapso 1984-1994 y contrástelos con el Gráfico 21, capítulo V.4, lapso del 1970-2007).La máxima que aclara que necesidad es diferente a demanda queda corroborada.

XI.9) Durante el periodo 1999-2000 se intentó un cambio, pero luego se abandonó y se profundizó en la práctica de intentar resolver la problemática de vivienda mediante la gestión directa del Estado (el incrementalismo como política pública), para construir sencillamente el mayor número posible de viviendas, mediante gestión directa del Estado. Sin atender al tema reordenamiento territorial, reurbanización y delegación en el sector privado para impulsar el crecimiento económico expansivo y multiplicador. Generador de empleo productivo, crecimiento económico que bien orientado socialmente favoreciese el desarrollo nacional. Este descuido de la habilitación física de las ciudades y sus equipamientos ha abandonado la planificación urbanística y en general de desarrollo de la nación. Densificación sin oferta urbana de calidad de: acueductos y cloacas, electricidad y reocupación de espacios por reurbanización de barrios, conforme a planes de desarrollo e inversiones para generar actividad económica productiva y empleo. Todo lo anterior está repercutiendo de modo negativo en la calidad de vida de la población venezolana.

XI.10) Se verifica la existencia de un círculo vicioso, planteado en la hipótesis de este trabajo, mediante el cual el patrón de pobreza existente impide a la población contar con los recursos para la adquisición de sus viviendas, por lo cual la capacidad actual de la industria privada tiende a producir viviendas para el segmento de mayor poder adquisitivo y otras infraestructuras más rentables (nichos) como centros comerciales, oficinas, u otras, desatendiendo esta vital necesidad habitacional de la población venezolana. En la medida que la política estatista se ha entronizado los nichos para inversión privada han ido desapareciendo, con el consecuente estancamiento económico.

B) LOS EFECTOS:

XI.11) La situación socioeconómica y el principio gregario de emigración en búsqueda de la mejor calidad de vida posible está generando sobrepoblación en las ciudades principales, con todos los problemas urbanísticos que este fenómeno conlleva.

XI.12) Se pone de manifiesto, en el monto de las inversiones en vivienda, sin su contraparte en mejoramiento urbano y rehabilitación en los sitios de barrios, donde es necesario reacomodar y redistribuir esa población de manera apropiada en una misma ciudad, la disminución de la calidad de vida y el problema social de criminalidad y pobreza que rodean las principales urbes de Venezuela.

XI.13) El estatismo empresarial que se ha asumido como política pública, haciendo que el Estado pretenda ser protagonista del que hacer económico mediante su acción directa como Estado-empresario, sin asumir su rol protagónico de ordenador o timonel del rumbo general de la economía y de la nación, está siendo causa y consecuencia cada vez mayor de la parálisis del aparato productivo nacional, con lo cual la carencia de empleo productivo se agrava y la escasez de productos para la propia producción de vivienda y hábitat también.

En Venezuela, según se constató, existe una tremenda necesidad habitacional insatisfecha. Esta necesidad está estimada en cerca de dos millones de nuevas viviendas y no menos de un millón en viviendas a ser reconstruidas. Sin embargo no hay la capacidad en la población por si sola para demandar estas viviendas, debido a sus condiciones de pobreza (necesidad no es igual a demanda efectiva). La pobreza es la causa secular del problema de vivienda en Venezuela, originado a su vez por una indefinición de organización eficiente y eficaz en el orden socio-económico y político (Modelo de Estado) de esta nación. Dicho Estado tendrá que ser transformado, para que se puedan aprovechar las potencialidades y ventajas comparativas, que la realidad geoestratégico y climática, por providencia natural, le ha concedido a Venezuela.

La pobreza del país militarista trasladada del campo a las ciudades del eje nortecostero del país, produjo la concentración de amplias áreas de asentamientos informales en zonas muchas veces inestables sin servicios urbanísticos adecuados: a) fallas estructurales de estabilidad en edificaciones, accesibilidad vial y peatonal para el transporte público, la vigilancia policial y los servicios de emergencias médicas b) fallas en servicios sanitarios de acueductos, cloacas, y recolección de desechos sólidos c) fallas en equipamientos educativos y recreacionales d) fallas de servicios de energía eléctrica, telecomunicaciones, comunicación postal y de entrega de encomiendas, etc.

Prácticamente la mitad de la población requiere asistencia para mejorar sus condiciones de hábitat y vivienda repercutiendo, de forma directa e indirecta, en la calidad de vida del 100% de la población.

Véanse en la TABLA 18: Indicadores Sociales. El gobierno exhibió con orgullo el resultado de sus políticas públicas. Nuestra investigación la analizó como resultado temporal por los altos precios del petróleo en el periodo. Reconociendo los efectos sociales positivos frente al problema de pobreza, su naturaleza estructural en Venezuela no ha sido derrotada.

TABLA 18. Indicadores Sociales de Venezuela:

Indicadores sociales, según entidad federal, 1er semestre 2011.					
Fuente: Ministerio de Información					
Entidad Federal	Hogares en Pobreza (%)		Tasa de Desocupación (%)	Coeficiente Gini	Índice de Desarrollo Humano
	Pobres	Pobres Extremos			
Nacional	27,40	7,25	8,8	0,390	0,826
Distrito Capital	10,47	1,63	7,0	0,363	0,878
Amazonas	32,71	6,65	13,3	0,397	0,725
Anzoátegui	33,17	9,84	14,2	0,394	0,825
Apure	40,50	15,12	12,1	0,407	0,755
Aragua	27,54	6,58	10,4	0,354	0,839
Barinas	40,40	13,93	12,0	0,382	0,766
Bolívar	33,27	10,50	12,0	0,394	0,811
Carabobo	15,82	2,20	3,8	0,319	0,837
Cojedes	28,14	9,56	10,8	0,406	0,772
Delta Amacuro	33,32	8,82	8,8	0,359	0,752
Falcón	27,76	5,78	15,3	0,383	0,809
Guárico	39,39	12,60	12,3	0,404	0,790
Lara	38,91	12,58	9,4	0,401	0,809
Mérida	32,39	7,95	6,3	0,351	0,804
Miranda	19,70	4,84	5,0	0,396	0,860
Monagas	30,25	8,74	9,6	0,371	0,829
Nva. Esparta	15,45	1,45	10,0	0,367	0,830
Portuguesa	34,42	8,24	2,8	0,397	0,767
Sucre	37,16	9,29	2,4	0,372	0,782
Táchira	22,32	4,13	3,2	0,360	0,805
Trujillo	31,45	4,80	11,2	0,357	0,774
Yaracuy	33,27	9,50	11,4	0,406	0,772
Zulia	32,47	9,76	11,6	0,389	0,825
Vargas	18,37	2,96	9,5	0,337	0,818

Nota: Desarrollo Humano corresponde al año 2010 **Fuente:** Instituto Nacional de Estadística.

Estas cifras esconden la realidad patética que existe en Venezuela del llamado subempleo y empleo informal. Casi la mitad del empleo en Venezuela está dedicado

a tareas informales, como el comercio en calles (son los llamados buhoneros) o trabajos temporales por cuenta propia, que aunque desarrollan habilidades para la prestación de servicios, no son sostenibles ni permiten la remuneración integral, con planificación de la seguridad social y fondos de retiro del trabajador. También en mucha medida los gobiernos venezolanos, por clientelismo o razones de solidaridad, asumen como necesaria la tarea de engrosar las nóminas de las empresas del Estado, lo que luego las hacen inviables económicamente y termina por crear problemas salariales y de pasivos laborales, que el Estado no puede manejar. La empresa quebrada desde el punto de vista económico se transforma en la práctica en un pasivo del Estado, hasta que un ciclo de depresión de los precios petroleros obliga al gobierno de turno a privatizarla, que es lo mismo que venderla a precio devaluado, pues ya no puede con esa carga en su presupuesto, y así vamos nuevamente al ciclo de alta renta petrolera cuando se reinicia el círculo vicioso que ha entrampado a Venezuela. Como ejemplo el caso de las empresas metalúrgicas de Guayana corrobora esta conclusión.

XI.9) La existencia de una importante cifra de viviendas desocupadas revela la desconfianza en un sistema de arrendamiento de viviendas eficaz para los niveles de menor poder adquisitivo. No existe prácticamente ya en Venezuela oferta social de viviendas públicas en arrendamiento.

XI.10) Poca variación del peso en porcentaje que tienen las ciudades principales en el modo como se distribuyen las viviendas en Venezuela como puede apreciarse revisando nuevamente la tabla 3. La tendencia a la baja de 3.8% que en estos años se recoge en el Distrito Capital del 11,7 que representaba en 1990 frente a un 7.9% en el 2001, en porcentaje de disminución poblacional, está realmente asociada al cambio en la nueva Constitución de 1999 del área atribuida al nuevo Distrito Capital y al Estado Vargas, lo que era anteriormente el antiguo Distrito Federal. Este último como sabemos se modificó en la nueva constitución. En consecuencia aún permanece en el tiempo la tendencia a la excesiva concentración poblacional en la región capital. El censo 2001 muestra que solo el Distrito Capital y el estado Miranda ya concentraban aproximadamente la quinta parte de las viviendas de todo el país. Concluimos al revisar el censo 2011 que se mantiene dicha tendencia.

XI.11) Se observó una tendencia esperanzadora hacia la reducción de la tasa de déficit de vivienda entre los años 1981 al 1990, con indicadores de 0.061 a 0,048, respectivamente (pendiente negativa de déficit versus población). Sin embargo dicha tendencia temporal se revirtió, producto entre otras razones de los acontecimientos de inestabilidad política: el Caracazo de 1989 y los dos intentos de golpes de Estado del año 1992.

C) VISIÓN DEL CAMBIO:

XI.12) La concepción del modelo de Estado es clave para la definición geoestratégica, la conveniente ocupación del territorio y el diseño de la solución estructural del problema de vivienda y de hábitat en Venezuela.

Un nuevo paradigma entonces ha de ser concebido para Venezuela, donde el Estado de propietario de la riqueza que está en el subsuelo, y de las actividades afines para su explotación que han sido estatizadas, pase a un Estado servidor de los ciudadanos, que pasan a ser propietarios directos en forma compartida de dicha riqueza.

Mecanismos de viabilidad de pagos mediante instrumentación de bonificaciones de vivienda y hábitat, por ejemplo, permitirán al ciudadano demandar estos bienes directamente del mercado, donde los oferentes, es decir las empresas privadas, que produzcan en Venezuela, puedan ofrecer directamente a tales compradores sus productos inmobiliarios.

Así en lugar de ser concebido como un subsidio a la demanda se considera como un derecho accionista del venezolano bajo ciertas regulaciones de edad, oportunidad de uso y convertibilidad. Este hará uso restringido o canalizado de tal riqueza para garantizar que puede demandar bienes esenciales para su emancipación: especificando cada instrumento sea para vivienda y hábitat, educación y por supuesto atención a su salud.

En los países democráticos la libertad de emprendimiento es sin duda la respuesta que junto a las atribuciones de regulación del Estado produce las soluciones a los requerimientos de la sociedad. Esto se logra gracias a políticas públicas de incentivos mediante subsidios, descargas impositivas, inversión directa del Estado en obras y servicios para el progreso y desarrollo urbanístico, en una alianza ganar-ganar con el sector privado.

La existencia de leyes que den protección al ambiente y establezcan otros parámetros, pueden proveer el marco regulatorio legal al proceso de construcción de infraestructuras y servicios, para la solución integral de necesidades de hábitat y vivienda del ciudadano. Éste, ahora empoderado como propietario de las riquezas del territorio de manera compartida, bonificadas de modo individual, y bajo responsabilidad de custodia del Estado, asume en sociedad, nuevos mecanismos prácticos de alianzas económicas y sociales para la gestión directa de sus soluciones.

En los Estados de Planificación Central, con ejercicio totalitario de los poderes, la sociedad se resiente por vía de la ausencia de control al poder del Ejecutivo, que en los países latinoamericanos particularmente dio paso a la violación de los derechos humanos y a la corrupción sin denuncia, con pérdida de credibilidad del Estado, en cuanto al marco legal para las inversiones y el respeto de los compromisos contraídos con los inversionistas nacionales e internacionales. No se desconocen las tristemente exitosas experiencias de alianzas con los “jefes” en los llamados Estado totalitarios que, a merced de la libertad y cuasi-esclavitud de sus pueblos, temporalmente produjeron ciertos resultados, que sin embargo no constituyeron el mayor grado de felicidad posible para éstos. La ausencia, de lo que es consustancial al ser humano mismo: su libertad de pensamiento y acción, dentro de las naturales condiciones de un marco regulatorio para el ecodesarrollo sustentable y sostenible de un país, es primordial.

. El crear oportunidades y legislación en la materia, para que nuevas corporaciones de desarrollo regional público-privadas en una primera etapa, y luego privadas bajo un marco regulatorio adecuado construyan e implementen modalidades de arrendamiento de viviendas con opción a compra (leasing habitacional) para los trabajadores, en zonas de nuevos proyectos como los mencionados: agroindustriales,

petroquímicos, metal mecánicos y turísticos, permitiría un estímulo a la movilización de sectores desempleados o subempleados, que consiguiendo oportunidades seguras de empleo y vivienda, junto a las otras facilidades urbanísticas que estas corporaciones les proveerían, como escuelas, atención a la salud y a la recreación, además de establecer tarifas preferenciales a los servicios públicos como agua , luz y teléfono, posibilitarían polos reales de atracción para la población que sobrevive acordonada por miseria y criminalidad en las principales urbes del país.

Esto implica que para resolver el carácter estructural de tal problemática de la vivienda en Venezuela, se haga imprescindible el concretar una reforma a profundidad del Estado venezolano, modernizándolo, transformando su estructura político-organizacional en una verdadera estructura descentralizada y a la vez coordinada por un Estado fuerte, con atribuciones claras y una base constitucional que otorgue más libertades a la sociedad y la comprometa con sus deberes y no un decálogo de buenos deseos y muchas prescripciones del deber ser, otorgándole al pueblo derechos que el Estado debe garantizar pero que no puede luego cumplir, como lo ha demostrado. Con ese Nuevo Estado Democrático a ser establecido, se deberá diseñar Un Proyecto Nacional de Desarrollo, a partir de nuevas bases paradigmáticas, que políticamente se difundan y discutan, para lograr el mayor grado de consenso básico posible y participativo de los distintos actores e intereses que conforman la sociedad venezolana.

XI.13) La idea del Estado mínimo como forma de disminuir la burocracia y hacerlo más eficiente no es acertada ni moderna (las demandas de la sociedad son crecientes y requieren de un Estado fuerte como lo recoge el informe aludido de la comisión trilateral en el capítulo V, aparte V.4 sobre el modelo de Estado y la Vivienda). El concepto es un nuevo paradigma que se aplica en términos del modelo gerencial para la administración del Estado. Es la modernización, como en el ejemplo de: Brinton-Provan-Elsee, del llamado Estado Hueco (Bozeman, 1998:411) según sea el caso se aplica en algunas administraciones, que sin reducir o perder el poder del Estado, realizan acuerdos, alianzas o contrataciones con terceros (out sourcing), con fines de lucro por parte de éstos o no, para desempeñar sus funciones con más eficiencia y eficacia de resultados. Este modelo como recordaremos se basa en delegar en otras organizaciones, fuera del eje central de concepción, diseño y

orientación estratégica de sus funciones, la ejecución de tareas que el Estado prefiere, bajo tales supuestos, ejercer a través de terceros. Hoy día es usual que las organizaciones deleguen, contraten o hagan alianzas para producir resultados óptimos, sin por supuesto ceder la atención directa a lo que sea la médula o esencia de su negocio o razón de existir (core business).

En un país como Venezuela la idea de reducir el papel del Estado para acometer la solución de la pobreza y subdesarrollo socioeconómico, no solo es inviable sino tiene un profundo contrasentido. La empresa privada busca como primer objetivo natural la rentabilidad de sus proyectos, por ello no puede por si sola realizar las inversiones de muy larga recuperación (retorno) o que impliquen otro tipo de retribuciones para solucionar los problemas complejos que aquejan a la sociedad. Esto sin menoscabo de la llamada actuación de responsabilidad social empresarial que debe asumir. El problema debe entenderse como la alianza del Estado con la sociedad que lo crea y le da razón de ser. La alianza público-privada.

Una de las formas del tipo de organización que surge de la sociedad misma y que Robert Agranoff llamó “Colaborativa” (“Marcos analíticos para el estudio de la colaboración entre organismos públicos y privados”, 2004) es la integración del ciudadano a través de redes de participación, sin organigrama formal ni jerarquías, que no sean más que las que otorgan los propios ciudadanos a la opinión de un determinado miembro, por su conocimiento y experiencia en un tema específico, para interactuar en la consecución de objetivos comunes de progreso de su hábitat y avance en la calidad de vida.

Es la alianza del Estado con su sociedad que lo crea, con su sector privado, con las sociedades público-privadas, las organizaciones no gubernamentales, las iglesias, los grupos profesionales, la sociedad en general que, comprendiendo la existencia de un problema común y una necesidad consensual de superarlo, atiende en medio de los intereses individuales al interés común de alcanzar el mayor grado de desarrollo socioeconómico y cultural, buscando oportunidades y construyendo con una política incluyente y cohesionadora, la polis para todos, la ciudad de todos.

XI.14) La idea de un cambio radical al modo como se ha comprendido el papel del Estado en la organización de la vida social, económica y política en Venezuela es

imprescindible, por lo cual sin un consenso básico real entorno a la constitución y funcionamiento de dicho nuevo Estado no será posible el éxito de este país frente a los retos de acometer políticas públicas que superen, entre otros males, el enorme déficit de vivienda y hábitat de calidad para sus ciudadanos.

El análisis reflexivo de esta situación nos hace pensar que la discusión sobre el Estado en Venezuela debe ser reorientada. No debe entenderse como un conjunto de deseos y prescripciones, que no logran por si mismos clarificar el establecimiento de un sistema funcional, en el cual el Estado sea resultado de un consenso de la sociedad, y no al revés como se pretende o se entiende a menudo al concebir al Estado como creador de la sociedad. Por supuesto el Estado es el marco que va canalizando y moldeando, en la interacción de la sociedad consigo misma y sus reglas (actuaciones, tradiciones constitución, leyes), para responder a las reales necesidades y reales potencialidades del país que se quiere construir, a partir de su nación y su territorio.

El modelo de Estado debe estar concebido como la definición de un marco o sistema de reglas para incentivar y premiar o para prevenir y sancionar las trasgresiones. Dentro del desenvolvimiento civilizado de las fuerzas creativas existentes y de las potencialidades de desarrollo de tantas otras oportunidades para producir, generar riqueza, bienes, servicios, cultura, vida. Un Estado controlador, empresario, militarista, provoca la distorsión de la gestión pública y privada, ocasionando el desestímulo, la negación de la sociedad libre y de la vida misma. Pareciera que es necesario más que una nueva constitución de la república, a través de una nueva constituyente, el aproximarnos al dialogo constructivo para recomenzar, mediante una reforma profunda, el rediseño y construcción de renovadas instituciones republicanas, iniciándola por el propio Estado, para dar al país respuestas eficaces a sus urgentes demandas, como es el caso de la problemática de vivienda.

XI.15) El Estado podría desarrollar un ambicioso programa de construcción de nuevos urbanismos completos con viviendas sociales para alquiler a través de una alianza multifactorial donde los actores públicos son: los tres niveles. Nacional, Regional y Local o Municipal, más el sector privado: las Cámaras de la Construcción y Cámara Inmobiliaria, bajo la idea de proveer fondos públicos y privados para crear

un parque importante de viviendas para alquiler social. Construidos por concurso y dados en concesión, podrían también colocarse fondos privados bajo clara reglamentación de alquileres con opción a compra tipo leasing habitacional. Temporalmente el Estado haría de propietario-afianzador, operando bajo la figura de régimen de concesión mediante contratos privados que podrían construir o no y podrían operar los inmuebles. Al plazo de alcanzar viabilidad, el inquilino optaría por un crédito para adquirir preferentemente, con apoyo del Estado su vivienda.

A este esquema se podría integrar otro actor que sería el propietario privado de terreno, donde los municipios que no posean ejidos suficientes en las ciudades principales y asumiendo la reflexión de Gerardo Roger Fernández (Maldonado,2010) en su trabajo sobre el tema de generación de suelo urbanizable, convocarían a concurso con apoyo del Estado, para en lugar de expropiar y tener que el sector público invertir dinero en esta fase, integrar al propietario privado a esta alianza ganar-ganar público-privada.

XI.16) Los gobiernos regionales y locales pueden constituir empresas regionales a tales fines. Pueden ser empresas mixtas público-privadas para desarrollar sus comunidades, integrando al sector privado de la sociedad a la participación activa en la construcción de ciudad para todos.

XI.17) Es imprescindible modernizar las administraciones locales en Venezuela. Ellas son las que tienen directa competencia sobre la administración del tema urbano y el suelo, para dar calificación urbanística conjuntamente con los planes rectores que se diseñan con el gobierno central. Los PDUL, como se les denominó o Planes de Desarrollo Urbano Local, requieren administraciones locales ágiles y eficaces, para gestionar la documentación y hacer las aprobaciones y trámites necesarios. Estas demoras e ineficiencias hacen improductivos, por lentos y engorrosos, los procesos de autorización de desarrollos, provocando desestímulo al emprendimiento privado y provocando la corrupción.

XI.18) En relación a la estrategia del Estado frente a las realidades cíclicas de bonanza y recesión debidas al mercado petrolero mundial y sus alzas y bajas de precios, el sector construcción podría funcionar como una respuesta anticíclica si se comprendiera la importancia de llegar a acuerdos y legislar para disponer fondos de

ahorro y sistemas de desarrollo permanente de las infraestructuras y los servicios públicos, a través por ejemplo de las asociaciones público-privadas de concesiones de obras viales, y desarrollos urbanísticos conexos, como hemos mencionado antes. Un ejemplo de esta posibilidad fue el desarrollo por concesión de la Green Way entre Washington DC. y el puerto de Baltimore, donde toda la plusvalía de los terrenos habilitados por esta autopista arrojaban un incentivo determinante para su desarrollo por inversión privada. En Venezuela la comprensión de estas alternativas, la voluntad política y pro-actividad gubernamental debe ponerse en marcha en esta materia.

XI.19) Los “factores intrínsecos” que hemos llamado en esta investigación para producción de viviendas, en cualquier sitio del mundo:

i) Tierra o suelo: bajo adecuada legislación con incentivos al desarrollo y desincentivos a la tierra ociosa. Planes de desconcentración con descentralización de la administración pública centralizada. Desarrollo urbano, promoción de establecimiento de industrias con base a las zonas climáticas y las ventajas comparativas y competitivas para cada región del país. ii) Trabajo: desarrollo de puestos de trabajo, empleo estable bien remunerado y iii) Capital: Inversión pública en % del PIB suficiente para crear las grandes obras estructurantes del desarrollo con abastecimientos de agua potable y energía, vialidad y equipamientos públicos, que den marco al desarrollo urbano residencial. Para América Latina no menos del 4% del PIB, según estimaciones del Banco Mundial. Emprendimiento. Alianza público-privada con recursos de capital líquido, activos en maquinarias y equipos de tecnología avanzada, capital humano, bien capacitado para el emprendimiento bajo un marco regulatorio fehaciente, son los factores demostradamente bases a considerar para diseñar una política pública de infraestructura y servicios de construcción de ciudades y de países.

En los cuadros 13 y 14, sobre la creación bruta de capital en el sector infraestructura, se analizó como se desincentiva al capital privado que tiende a permanecer en nichos de mercado de alto poder adquisitivo y sector no residencial, como centros comerciales u oficinas, y a no invertir en el desarrollo de la vivienda social, a pesar del inmenso mercado potencial, (cuya necesidad social no significa

demanda), conjuntamente o en coordinación con las políticas públicas adecuadas del Estado (para estimular a crear efectivamente la demanda).

La vivienda es la expresión de cómo se han manejado desde el Estado con sus políticas, esos factores en cada región, en cada lugar, en cada cultura y en qué condiciones institucionales. La concepción que se tenga del modo como se activan las fuerzas productivas, la economía, la innovación, la creatividad, es decir el emprendimiento humano es la clave.

Es necesario romper ese círculo vicioso, mediante una política pública integral de estímulo y apoyo directo al desarrollo socioeconómico del país, que posibilite la generación de empleo estable y bien remunerado a la población, hacia zonas desconcentradas con alto potencial industrial. Mediante la creación de empresas mixtas (público-privadas) regionales, tipos corporaciones de desarrollo urbano regional, acometer tal desconcentración y reordenamiento de la ocupación territorial del país, a través de la construcción de nuevas ciudades en los poblados del eje central del territorio, donde hoy existen ventajas competitivas para el establecimiento y/o expansión de actividades productivas agroindustriales, petroquímica, metalmecánica y turística, con inclusión de capital y tecnologías internacionales.

XI.20) Esta investigación se realizó como aporte para el análisis que contribuya al diseño de las políticas públicas (en primer término aporte base para la discusión y el entendimiento holístico del tema) y promoción de soluciones al problema de vivienda y hábitat en Venezuela.

XI.21) Lo tangible del sector infraestructura, que abarca la construcción de ciudades con todos sus componentes, no nos debe apartar del fin ulterior que está detrás y le da razón a toda la creación que debe hacer el ser humano para el ser humano. De modo más elocuente se explica esta conclusión, sugiriéndole un paseo dominical al museo Thyssen-Bornemisza de Madrid, donde usted puede encontrar

varias obras pictóricas que nos hablan de la deshumanización de las ciudades. Mencionaremos dos de ellas, seguramente dentro de una amplia gama de expresiones de este tipo. La primera la obra. “New York con luna” (1921, sala P) donde Georgia O’ Keeffe nos muestra con un semáforo en rojo delante de una edificaciones de gran altura y sin ventanas, una luna a lo lejos casi sin alumbrar y una lumbre artificial que se aproxima. ¡Esto tiene que parar! parece decirnos de los modelos de ciudades deshumanizante. La otra de Richard Estes con su cuadro People’s flower (1971, sala 48), también con la ciudad de New York como motivo. Allí en esa su obra, no hay ninguna figura humana pero está escrito people, people, people, varias veces en la misma. Nos increpa así a todos a reflexionar ¿dónde está la gente?, ¡la gente es la ciudad podemos concluir!

XI.22) La labor de dar y recibir conocimiento no se detiene. La noble tarea de la enseñanza comporta un compromiso ético que nos debe recordar que tratamos con la vida humana e involucramos a muchos de los que nos rodean, que es directamente o indirectamente a toda la humanidad. El conocimiento es una responsabilidad para el que lo entrega y para quien lo recibe. Ambos están obligados a entregar un esfuerzo honesto para buscar la verdad. Pido disculpas si en algo mis reflexiones hayan podido afectar alguna sensibilidad ideológica, la cual respeto como principio y derecho irrenunciable a la libertad.

Esta ausencia de una estrategia o cambio de paradigma del rol del Estado se ve plasmada en las consecuencias causadas al país.

Comentario final:

Agradezco a todos quienes tuvieron el interés de leer esta investigación. Ha sido un largo camino de errores y aciertos que hemos cometido hasta llegar aquí. Los seres humanos tenemos la propiedad de reflexión y podemos cambiar y mejorar. Solo, cuando ese avance se conserva y protege a través del desarrollo de instituciones,

gracias a la perfectibilidad, es posible fundar sobre éstas ¡el progreso de la calidad de vida humana y del hábitat, en un planeta para todos!

BIBLIOGRAFIA

- AGENCIA SUECA DE DESARROLLO INTERNACIONAL- CLACSO (2001) Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina. Buenos
- AGRANOFF, R.-MICHAEL MCGUIRE (2003). Collaborative Public Management. New Strategies for Local Governments. Georgetown University Press. Washington D.C.
- AGRANOFF, R.-MICHAEL MCGUIRE. (2003). International Journal of Public Administration. Integrating The Paradigms of Intergovernmental and Network Management. Seminario Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid
- ALAYÓN, A.- DE VIANA, J. (2012). La vivienda en Venezuela. Un problema con Solución. Foro Asociación Venezolana de Ejecutivos. Caracas.
- ALCANTARA, Manuel. (1994). Gobernabilidad, Crisis y Cambio. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- ÁLVAREZ, A.-FERNÁNDEZ, J. -QUINTÍN, A. (1999). Los Desafíos de la Institución Presidencial en Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas Y Políticas. Universidad Central de Venezuela.
- ARENILLA, Manuel. (1996). Integración y evolución del Estado autonómico. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.
- ARENILLA, Manuel. (1999). El Funcionamiento del Estado Autonómico. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
- BALDÓ, Josefina. (2001). Ciudad y ciudadanía. Fermentum. N° 31 (Págs. 212-221). ULA. Mérida.
- BALDÓ, Josefina. (2004). La política de vivienda para Venezuela. Trabajo de compilación: Venezuela en Perspectiva. Fondo editorial Question (Pág. 348-364). Caracas.

- BALLART, Xavier (1996). “Modelos Teóricos para la práctica de la Evaluación de Programas”. Lecturas de Gestión Pública. Instituto Nacional de Administración Pública. España.
- BOLIVAR, T. (1995) Urbanizadores, constructores y ciudadanos. Revista Mexicana de sociología. 1/95, Pág.71.Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Autónoma de México.
- BOZEMAN, Barry (1998). La Gestión Pública Su Situación Actual. Fondo de Cultura Económica. D.F. México.
- BROWN, L.-Flavin, C.-French, H. (1999) State of the World. A worldwatch Institute Report on Progress Toward a Sustainable Society. New York.
- CABALLERO, Manuel. (2001) Las crisis de la Venezuela contemporánea (1903-1992). Alfadil. Caracas.
- CAF. (2010). Infraestructura Pública y Participación Privada, conceptos y experiencias en América y España. (Vasallo, Juan Manuel e Izquierdo de Bartolomé). Bogotá.
- CALDERA, Mireya. (1990). Democracia y Desarrollo. Fundación Fondo Editorial Acta Científica Venezolana. Caracas
- CENDES, (1980). Alternativas a la ciudad de Caracas del año 2000. Centro de Estudios del Desarrollo de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela.
- CHAVEZ FRIAS, Hugo. (2006) Anuncios Programa Aló Presidente. Venezolana de Televisión. Agencia Venezolana de Noticias. Caracas.
- CILENTO, Alfredo (2004).Hogares sostenibles de desarrollo progresivo. Trabajo en compilación: Venezuela en Perspectiva. Fondo editorial Question (Págs. 308-331).Caracas.
- CILENTO, Alfredo (2011). Seminario “Políticas Públicas en Vivienda: Enfoques y Tendencias”. IDEC. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. UCV. Caracas.

- CONFERENCIAS. Florida International University, (2004-2005). “Estado de la democracia en América Latina”. Coral Gables. Florida.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. (1969). “El Libertador y la Constitución de Angostura de 1819”.
- CONSEJO NACIONAL ELECTORAL DE VENEZUELA. Estadísticas Electorales 1958-2000. Publicaciones Oficiales. Caracas.
- COPRE. Comisión Presidencial para la Reforma del Estado .Venezuela (1986). Consultas: El liderazgo Nacional. Imprenta Nacional. Caracas.
- COPRE. Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. Venezuela (1988).La Reforma del Estado. Proyecto de reforma integral del Estado. Editorial Arte. Vol. 1. Caracas.
- COPRE .Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. Venezuela (1989). El Rol del Estado venezolano. Editorial Arte Vol. 7. Caracas.
- COPRE. Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. Venezuela. (1993) Publicaciones de la Presidencia de la República. Caracas.
- CROZIER-HUNGTINTON-WATANKI. “La Gobernabilidad de la Democracia” Informe de la Comisión Trilateral. México. Cuadernos semestrales.2-3 CIDE. 1977.
- CUNILL GRAU, Pedro (1985). Recursos y Territorios en la Venezuela Posible. Cuadernos Lagoven. Filial de Petróleos de Venezuela. Caracas.
- DAHL, Robert. (1988).Un prefacio a la Teoría Democrática. Universidad Central de Venezuela. Ediciones de la Biblioteca. Caracas
- DAHL, Robert. (1989). La Poliarquía. Tecnos, Madrid.
- EDELMAN S., Joan. (1985) Política Económica Internacional. Librería “El Ateneo” Buenos Aires.
- FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO (2011).”80 Años de Políticas de Vivienda en Venezuela” UCV. Caracas.

- FEDEA. Varios autores. (2010) Fundación de Estudios de Economía. “La crisis de la economía española”. Análisis de la gran recesión. Madrid.
- FUNDACION DE LA VIVIENDA POPULAR. (2001) Estudios sobre la problemática de vivienda en Ibero América. Caracas.
- FUKUYAMA, F. (2007). América en la encrucijada. Ediciones B. Barcelona. España.
- GABALDÓN, G. (1993)). Estudio Preliminar de Reorganización Administrativa del sector Habitacional Público en Venezuela. INAVI, Caracas.
- GABALDÓN, J. (1977) El Municipio Raíz de la República. Academia Nacional de la Historia de Venezuela. El libro menor. Caracas
- GARCÍA, C (2000). Déficit y Necesidad Futura de Viviendas. Proceso Metodológico. Facultad de Arquitectura y Arte. Universidad de los Andes. Mérida. Venezuela.
- GENATIOS, C. (2004) Venezuela en perspectiva. Compilación Fondo Editorial Question. Caracas.
- GOMÁ, R.- SUBIRATS, J. (1998) Políticas Públicas en España. Ariel. Barcelona. España.
- GONZÁLEZ DEL CASTILLO, Luis E. (2000).”Puerto en el Golfo de Venezuela, Actores e Intereses en nuestro Comercio Internacional”. Universidad Simón Bolívar. Caracas.
- GONZÁLEZ DEL CASTILLO, Luis E. (1996).”Producción de Vivienda para la Familia Venezolana, Instituto de Estudios Superiores de Administración, I.E.S.A. Caracas.
- GONZÁLEZ DEL CASTILLO, Néstor. (1974). Vorágine y Remanso. El Cojo. Caracas
- GORE, Al. (2007). Una verdad incómoda. Editorial Gedisa. Barcelona. España.
- HERNÁNDEZ, Eladio (2008). Transición en Democracia Venezuela, 1935-1999. UCV. Caracas.

- HERNÁNDEZ, Eladio (2010). Democracia de ciudadanos hacia las comunidades de conocimiento. UCV. Caracas.
- I.E.S.A. (1984) Instituto de Estudios Superiores de Administración. “El Caso Venezuela: Una Ilusión de Armonía”. (Varios autores del proyecto dirigido por Ramón Piñango y Moisés Naím).Caracas.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1999). Gestión y Análisis de de Políticas Públicas. Revista RIAP. N° 16. Madrid.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA (1984). Anuarios Estadísticos de Venezuela. Republica Bolivariana de Venezuela Publicaciones Oficiales. Caracas.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA (2004-2005). Situación de la Fuerza de Trabajo. Informes semestrales. Republica Bolivariana de Venezuela Publicaciones Oficiales. Caracas.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS. Censo de Población y Vivienda. (Censos 1981, 1990, 2001,2011).Republica Bolivariana de Venezuela. Publicaciones Oficiales. Caracas.
- JARAMILLO, Carlos. (2001) La política habitacional en Venezuela: a la búsqueda de un nuevo contrato social. Fermentum, N° 31 (Págs. 222-241). ULA. Mérida
- KJAER, ANNE METTE. (2004). Governance. Polity Press. UK.
- LANDER, L (1961) Bases para una Política de Vivienda. Publicaciones del Banco Obrero (agosto). Caracas
- LANDER, L. MORENO, O. URDANETA, A. (1978) La tierra y la vivienda en la política del Estado venezolano desde 1974.Revista Interamericana de Planificación. Volumen XII, N° 46. México.
- LANZARO, JORGE. (2001) Tipos de presidencialismo y Coaliciones Políticas en America Latina. ASDI-CLACSO. Argentina.

- LARRAZÁBAL. Radamés y otros (1981) Venezuela un modelo económico en crisis. Talleres de la Cooperativa Mixta de Trabajadores Gráficos (COTRAGRAF). Caracas.
- LOVERA, A. (1992). Desarrollo urbano, vivienda y Estado. Compilación Fondo Editorial Alemo. Caracas.
- LOVERA, A. (1995) Las formas de legitimación del espacio habitable. El caso de los barrios populares venezolanos. Revista Mexicana de Sociología. N° 1-95 (Págs. 89-99) Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México.
- LOVERA, A. (1996) Políticas Urbanas y habitacionales. CENDES. Universidad Central de Venezuela. Caracas.
- MALDONADO, JESÚS (2010) La Política de vivienda en España. Editorial Pablo Iglesias. España.
- MARTINEZ OLAVARRIA, L. (1961). Problema de vivienda en Venezuela. Banco Obrero, Carta semanal N° 18. Caracas.
- MARTINEZ OLAVARRIA, L. (1992). La vivienda de interés social dentro de la política habitacional. La vivienda social y urbana en Venezuela. INAVI.-CONAVI. Caracas.
- MEHRING, FRANZ. (1971). Políticos y Gobernantes. Carlos Marx. Barcelona, México.
- MENY-THOENIG. (1992). Las Políticas Públicas. Ariel Ciencia Política. Barcelona. España.
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y TURISMO DE FRANCIA (1994) La Financiación Privada de Equipamientos Públicos. DAEI. Paris.
- MISIÓN BOGOTÁ SIGLO XXI (1993). Coordinador Molina, Ismael. “Estudio prospectivo de vivienda. El futuro de la Capital. Bogotá.

- MOLINA, R. y otros (2004). Planteamientos para mejorar la gestión pública en el sector vivienda y hábitat. (Pág. 332) Venezuela en perspectiva. Compilación. Fondo Editorial Question. Caracas.
- MORÓN, Guillermo (1971). Historia de Venezuela. Britannica .Caracas.
- MUÑOZ, Oscar (1993). Hacia el Estado regulador (Después de las Privatizaciones). CIEPLAN. Santiago de Chile.
- NEGRÓN, M. (2001) Ciudad y Modernidad, 1936-2000. El rol del sistema de ciudades en la modernización de Venezuela. Instituto de Urbanismo. Facultad de Arquitectura. Universidad Central de Venezuela.
- NEGRÓN, M. (2004). La cosa humana por excelencia. Controversias sobre la ciudad. Fundación para la Cultura Urbana. Caracas.
- PÁEZ CELIS, Julio (1975) Ensayo sobre Demografía Económica de Venezuela. Eduven. Caracas.
- PAREJA M-SANCHEZ, MT (2012).La Política de Vivienda en España. Lecciones aprendidas y retos del futuro. Revista Galega de Economía. Vol.21
- PÉREZ ALFONSO, Juan Pablo (1971) Petróleo y Dependencia. Editorial Síntesis Dos mil. Caracas.
- PÉREZ ALFONSO, Juan Pablo (1976). Hundiéndonos en el excremento del diablo. Editorial Lisbonia. Caracas.
- PÉREZ TERESA DE MURZI (2008) Política de vivienda en Venezuela (1999-2007). Balance de una Gestión en la habilitación física de Barrios. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias sociales. Universidad de Barcelona. España.
- RAMIÓ, Carlos (2002) Teoría de la Organización y Administración Pública. Tecnos. España.

- RODRIGUEZ, J. (Contreras, Schaper, Tovar) (2006). Programa de habilitación física de barrios en Venezuela. ¿Nuevo paradigma en planificación urbana? Fermentum, N° 47. (Págs. 760-792) ULA. Mérida.
- RODRIGUEZ, Pedro y Rodríguez, Luis (2013) El petróleo como instrumento de progreso. Una nueva relación Ciudadano-Estado-Petróleo. Ediciones IESA. CARACAS.
- ROSE, R. (1984) Do parties make a difference? Mac Millan. London
- RUBINSTEIN, J y CARRILLO, O. (2001) La vivienda en Iberoamérica. Legislación, políticas y programas actuales. Unión Interamericana para la vivienda. Caracas.
- RUGGERI, Pablo. (1949). Historia Política y Constitucional de Venezuela. Tomo II. Editorial Universitaria. Dirección de Cultura. Universidad Central. Caracas
- SALCEDO, H – MOLERO L. (2003). Análisis al discurso sobre política nacional de vivienda en Venezuela. .Revista venezolana de gerencia. Año 8 N° 23. (Págs. 447-463). FACES. Universidad del Zulia.
- SEN, A. (2000). Desarrollo y Libertad. Planeta. España.
- SEN, A. (2001).La Desigualdad Económica. Fondo Cultura Económica. México.
- SEN, A. (2007). India contemporánea. Gedisa. España.
- SHLOMO, A (1999). La Política de vivienda en Venezuela: Diagnósis y guías de acción. Informe de consultoría presentado al Banco Interamericano de Desarrollo, IDB. Washington.
- SILVA MICHELENA, J. A. (1970) Crisis de la Democracia. Universidad Central de Venezuela. CENDES. Caracas.
- SUBIRATS, Joan (1988). “Notas acerca del Estado, la Administración y las Políticas Públicas”. Revista de Estudios Políticos. N° 59. (173-197).Barcelona. España.
- SUBIRATS, VARONE, LARRUE (2008). “Análisis y Gestión de Políticas Públicas”. Barcelona. España.

TARCHÓPULOS, Doris (2003). Vivienda Social, miradas actuales a retos recientes. Centro Editorial Javeriana. CEJA. Bogotá.

TARCHÓPULOS, D. CEBALLOS, O.(2003). Calidad de la vivienda dirigida a los sectores de bajos ingresos en Bogotá. Centro Editorial Javeriana, Bogotá.

TRESTINI, O.- MERCEDEZ, K. Desempleo e informalidad en América Latina: Definiendo políticas públicas para Venezuela. Revista venezolana de gerencia. Año 12, N° 38. (Págs.262-278). FACES. Universidad del Zulia.

TOFFLER, Alvin. (1970).”El Shock del Futuro”. Plaza & Janes. Barcelona. España.

USCATEGUI, RAFAEL (2008). Situación actual y Desafíos de Derecho a la Vivienda en Venezuela. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS.

VALARINO, Elizabeth. (2000).Tesis a tiempo. Grupo Editorial Carnero. Caracas.

VALARINO, Elizabeth. (2010).Metodología de la Investigación. Trillas. México.

WORLDWATCH INSTITUTE (1999) “State of the World”. Brown, Flavin & French. New York. USA.

WORLDWATCH INSTITUTE. (1999). Reinventing Cities for People and the Planet. World watch Paper 147.

WEB:

WWW.BANCOCENTRALDEVENEZUELA.GOB.VE

WWW.BIBLIOTECANACIONALDEVENEZUELA.GOB.VE

WWW.CAMARAVENEZOLANADELACONSTRUCCION.ORG.VE

WWW.CENDES.EDU.VE

WWW.IESA.GOB.EDU.VE

WWW.INE.GOB.VE

WWW.UNIVERSIDADCATOLICAANDRESBELLO.EDU.VE

WWW.UNIVERSIDADCOMPLUTENSEDEMADRID.ES

WWW.UNIVERSIDADCENTRALDEVENEZUELA.EDU.VE

WWW.UNIVERSIDADSIMONBOLIVAR.EDU.VE